Die staatsrechtliche Stellung des preußischen und bayerischen Kriegsministers

---

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

ACAD. LUDOVIC. BAV. BIBL.

Hugo Leeb
geprüfter Rechtspraktikant
aus Würzburg.

Approbiert am 1. März 1909.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1909.

69

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker.

Meinem Vater
und dem Andenken meiner Mutter!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

1. Kapitel: Heer und Kriegsministerium im konstitutionellen Staate . 1
2. Kapitel: Geschichtliche Entwicklung der Kriegsministerien in Preußen und Bayern 3

I. Teil.

Die deutsche Militärverwaltung und die Kriegsministerien als Militärverwaltungsbehörden.

3. Kapitel: Allgemeine Übersicht über die deutsche Heeresverfassung und Heeresverwaltung 11
4. Kapitel: Heeresverwaltung und Kriegsministerium 14

II. Teil.

Die verfassungsrechtliche Stellung des preußischen und des bayerischen Kriegsministers.

5. Kapitel: Ernennung und Entlassung der Kriegsminister 17
6. Kapitel: Kriegsminister und Oberbefehl 21
7. Kapitel: Die Gegenzeichnung von Erlassen 24
8. Kapitel: Die Verantwortlichkeit der Kriegsminister 35
9. Kapitel: Die Geltendmachung der Verantwortlichkeit 54
10. Kapitel: Die Kriegsminister als Mitglieder des Gesamtministeriums und des Staatsrates 60
11. Kapitel: Kriegsminister und Geheimes Kabinett des Königs 61

III. Teil.

Die verwaltungsrechtliche Stellung des preußischen und des bayerischen Kriegsministers.

12. Kapitel: Die verwaltungsrechtliche Stellung nach dem Landesstaatsrechte 64
13. Kapitel: Die Kriegsminister bei der Ausübung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechtes 67
14. Kapitel: Die Kriegsminister in der Vermögensverwaltung 74
15. Kapitel: Die besondere staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers 88

Schluß.

16. Kapitel: 92

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543504_0083

Literaturverzeichnis.

I. Quellen und Quellensammlungen.

A. Für das Reichsrecht.

Militärgesetze des Deutschen Reiches mit Erläuterungen, herausgegeben auf Veranlassung des Kgl. Preuß. Kriegsministeriums. 2. Ausgabe. Berlin 1888.

Bundesgesetzblatt.

Reichsgesetzblatt.

Zentralblatt für das Deutsche Reich.

B. Für das preußische Staatsrecht.

Allgem. Landrecht.

Ministerialblatt der inneren Verwaltung.

Gesetzblatt.

Armeeverordnungsblatt.

Rabe, Sammlung preußischer Gesetze und Verordnungen nach der Zeitfolge geordnet (1816—1824).

Mylius, Novum Corpus Constitutionum Borussico-Brandenburgensium praecipue Marchicarum oder: Neue Sammlung königlich preußischer und kurfürstlich Brandenburgischer, sonderlich in der Kur- und Mark-Brandenburg, wie auch anderen Provinzen publizierten Verordnungen, Edikte, Mandate, Rescripte usw. von Anfang des Jahres 1751 und folgende Zeiten (1751—1806).

v. Kamptz, Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung (1818—1839).

Gesetzsammlung für die königlich preußischen Staaten. Berlin 1810ff.

C. Für das bayerische Staatsrecht.

Gesetz- und Verordnungsblatt.

Regierungs- und Intelligenzblatt für das Königreich Bayern.

Regierungsblatt für das Königreich Bayern.

Verordnungsblatt des Kriegsministeriums.

G. K. Mayr, Sammlung der kurpfalzbayerischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen (1784—1799). 2 Bde. 1800 u. 1802. (Maximilian Josef IV.)

Weber, Karl, Neue Gesetz- und Verordnungssammlung für das Königreich Bayern mit Einschluß der Reichsgesetzgebung.

II. Literatur.

A. Für das Reichsrecht.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. 1884.

Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung usw. Gegründet von Dr. Georg Hirth und Max v. Seydl 1880. S. 47 ff., 104 ff., 161 ff. Die Spezialetats des Reichshaushalts für 1879/80. V. Etat für die Verwaltung des Reichsheeres.

Anschütz in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 6. Aufl. Bd. 2 S. 625 ff. Leipzig-Berlin 1904.

Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten. Leipzig 1888.

Denkschrift des Reichskanzlers aus dem Jahre 1886 oder 1887. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 S. 150 ff.

Drucksachen des Reichstages 1889/90 und 1890/91.

Gaupp, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg (Handbuch des öffentlichen Rechts III. I, 2). 1. Aufl. Freiburg-Tübingen 1884.

Gümbel, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrechte. In Hirths Annalen 1899 S. 131 ff.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte. 2 Bde. Leipzig 1873, 1880, 1888.

Joël, Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878. In Hirths Annalen 1878 S. 761 ff.

Joël, Die justifizierenden Kabinettsorders. In Hirths Annalen 1888 S. 805 ff.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 3. Aufl. 3 Bde. Tübingen 1876—1882. 4. Aufl. 4 Bde. Tübingen und Leipzig 1901.

Laband im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3 S. 491 ff.

Leoni, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. 1. Teil: Das Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen von A. Leoni. Freiburg 1892. 2. Teil: Das Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen von A. Leoni und K. Mandel. (Handbuch des öffentlichen Rechts II, 2.) Freiburg und Leipzig 1895.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2 Bde. 2. Aufl. Leipzig 1893.

Motive zum Entwurf des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes.

Peckert, Militärgesetzgebung, Militärverordnungsrecht, militärischer Oberbefehl nach deutschem Staatsrechte. Erlanger Diss. München 1906.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit. Tübingen 1891.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 2 Bde. 1876/77.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg 1888.

Schulze, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1886.

Seydel, Das Kriegswesen des Deutschen Reiches. In Hirths Annalen 1874 S. 1035 ff.; 1875 S. 53 ff., 1081 ff., 1393 ff.

Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890.

Stenogr. Ber. des Reichstages vom Jahre 1867.

Thudichum, Die Grundlagen der heutigen deutschen Kriegsverfassung. In Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches Bd. 2 S. 87 ff.

Thudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Staatsrechte und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen. In Hirths Annalen 1885 S. 657 ff.

v. Weinreich in Gruchots Beiträgen (1889) Bd. 33 S. 141 ff.

Wiechert, Staatsrechtliches Verhältnis des preußischen Kriegsministers zum Reichskanzler. Leipziger Diss. Borna-Leipzig 1903.

Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1. Aufl. 1880/83, 2. Aufl. 1895/97.

B. Für das preußische Staatsrecht.

Bornhak, C., Preußisches Staatsrecht. 1888/90.

v. Rönne, L., Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 4. Aufl. 1881/85, 5. Aufl., bearbeitet von Dr. Philipp Zorn, 1902/06.

Schulze, H., Das preußische Staatsrecht. 2. Aufl. 1888/90.

v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. (Handbuch des öffentlichen Rechts II, 3 1894.)

C. Für das bayerische Staatsrecht.

Kreittmayr, W. Frhr. v., Anmerkungen über den Codicem Maximilianeum Bavaricum Civilem.

Kreittmayr, W. Frhr. v., Grundriß des allgemeinen deutschen und bayerischen Staatsrechtes. Frankfurt und Leipzig 1769.

Piloty-Suttner, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. 2. Aufl. München 1907.

Rosenthal, E., Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns. Bd. 1. Würzburg 1889.

Seydel, Bayerisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1896.

Seydel, Das Staatsrecht des Königreiches Bayern. (Handbuch des öffentlichen Rechts II, 4.) 3. Aufl., herausgegeben von Dr. Graßmann. Tübingen und Leipzig 1903.

v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern und die wichtigsten Verfassungsgesetze. Würzburg 1893.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten. 1848 Beilage Bd. 2 S. 270; 1853/55 Stenogr. Ber. II S. 236 ff.; 1870/71 Stenogr. Ber. IV S. 25, 212 ff.; 1883/86 Stenogr. Ber. IV S. 19 ff.; 1887/88 Stenogr. Ber. III S. 48 ff., 284, 288, 294 ff.; Beilage Bd. 2 S. 665.

III. Entscheidungen der Gerichte.

Entscheidung des Reichsgerichts v. 9. 3. 1888 (Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 S. 147 ff.; Entscheidungen in Zivilsachen Bd. 20 S. 184).

Entscheidung des Reichsgerichts v. 13. 6. 1882 (Entscheidungen in Zivilsachen Bd. 8 S. 1).

Einleitung.

1. Kapitel.

Heer und Kriegsministerium im konstitutionellen Staate.

Zur Durchführung der Willensakte im Verkehre mit anderen Staaten, zur Durchsetzung des Willens innerhalb der eigenen Grenzen bedarf der Staat gewisser Machtmittel, welche geeignet sind, auch gegenüber widerstrebenden Kräften den Erfolg der staatlichen Willensäußerungen zu verbürgen. Das äußerste staatliche Machtmittel, in erster Linie dazu bestimmt, das Dasein, die Rechte und Interessen des Staates in der Völkergemeinschaft zu verbürgen, zugleich aber auch bestimmt, der Staatsgewalt im Innern über die Grenzen der Zwangs- und Strafgewalt hinaus die letzte Stütze zu gewähren, ist die Kriegsmacht.

Nach außen hin grenzt sich die Kriegsmacht von allen anderen staatlichen Einrichtungen scharf ab, sie erscheint als eine planvolle Zusammenfassung und Leitung von Menschenmaterial, ausgerüstet mit einem gewaltigen Apparate von technischen und wirtschaftlichen Hilfsmitteln. Die Kriegsmacht verkörpert sich in dem Heere.

Um seiner Zweckbestimmung gerecht zu werden, bedarf das Heer in ganz besonderem Maße einer andauernden staatlichen Verwaltungstätigkeit. Das Heer ist das Mittel, im äußersten Falle, wenn alle anderen Mittel versagen, den Staatswillen mit Gewalt durchzusetzen. Die Einsetzung der Heeresmacht am richtigen Orte und zur richtigen Zeit hat zur Voraussetzung, daß die Verfügung über die Truppenkörper nur einer einzigen Person zusteht. Die Unmöglichkeit, die Art und Weise der Verhältnisse vorauszusehen, welche ein Eingreifen des Heeres bedingen, läßt die Buchstaben der Verfassungsurkunden auf die Verwendung des Heeres unanwendbar erscheinen; es kann nur

ein einheitlicher Wille entscheiden. Das Heer steht unter einheitlichem Befehle. Die staatliche Fürsorge hat sich auch darauf zu erstrecken, daß alle diejenigen Vorbedingungen erfüllt werden, welche zum Bestande des Heeres erforderlich sind, der Staat hat die wirtschaftlichen und technischen Hilfsmittel zu beschaffen und bereitzuhalten, ihm obliegt die Sorge für das Personal und für die sachlichen Bedürfnisse der Heeresmacht. Diese gesamte Tätigkeit ist Aufgabe der Heeresverwaltung.

Militärischer Befehl und Heeresverwaltung bewegen sich auf zwei verschiedenen Gebieten, deren Grenzlinien jedoch außerordentlich flüssig sind und häufig ineinander verschwimmen. Im allgemeinen läßt sich der Unterschied zwischen militärischem Befehle und Heeresverwaltung dahin festlegen, daß der militärische Befehl alle diejenigen Anordnungen umfaßt, welche sich auf die unmittelbare militärische Aktion beziehen, während die Heeresverwaltung alle diejenigen Verwaltungstätigkeiten zum Gegenstande hat, welche auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet sind, also insbesondere die Sorge für das Personal und die sachlichen Bedürfnisse desselben.

Befehlsgewalt und Heeresverwaltung sind Ausflüsse einer und derselben Staatsgewalt. Der Träger der Staatsgewalt vereinigt beide in seiner Person. Er steht jedoch als Inhaber der Verwaltungs- oder Regierungsgewalt dem Heere anders gegenüber denn als Träger der militärischen Befehlsgewalt.

Die militärische Befehlsgewalt erfordert nach der Natur der Sache volle Freiheit des Entschlusses; der Träger der militärischen Befehlsgewalt darf nicht in seinen Entschließungen dadurch behindert werden, daß die Rechtswirksamkeit seiner Befehle an die Truppen von der Mitwirkung dritter Personen abhängig ist. Der Träger der Staatsgewalt erläßt die Befehle an die Truppen mit Rechtswirksamkeit selbständig und allein. Da er für seine Handlungen unverantwortlich ist, entfällt jede Verantwortlichkeit für Anordnungen, welche sich als Ausflüsse der militärischen Befehlsgewalt darstellen.

Die Heeresverwaltung aber unterscheidet sich lediglich durch ihr Objekt von der Verwaltung der übrigen staatlichen Anstalten

und Einrichtungen. Der Träger der Staatsgewalt steht in ihrem Bereiche zum Heere in keinem anderen Verhältnisse als zu den übrigen Staatsanstalten. In dem konstitutionellen Staatswesen findet sich die Gesamtheit der Staatsgeschäfte unter oberste Staatsdiener verteilt, welche unmittelbar unter dem Staatsoberhaupte einen bestimmten Teil derselben unter persönlicher Verantwortung zu leiten haben. Diese sind die obersten Regierungsorgane des Staatsoberhauptes und führen den Titel Minister. Auch die Heeresverwaltung untersteht der Leitung eines Ministers, des Kriegsministers.

2. Kapitel.

Geschichtliche Entwicklung der Kriegsministerien in Preußen und Bayern.[1])

Am 14. 10. 1806 wurde das preußische Heer in der Schlacht von Jena von Napoleon geschlagen, am 9. 7. 1807 mußte Preußen im Frieden zu Tilsit fast die Hälfte seines Länderbestandes an Napoleon und die mit ihm verbündeten Fürsten abtreten. Dies gab dem Könige und den leitenden Staatsmännern Preußens den unmittelbaren Anlaß, das Staatswesen neu zu organisieren. Da nämlich die damals in Preußen herrschenden Zustände unbestrittenermaßen die Katastrophe wenn nicht herbeigeführt, so doch vergrößert hatten, konnte auch nur eine durchgreifende Umgestaltung der Organisation des Staates seine Wiedererhebung vorbereiten.

Am 5. 10. 1807 trat Freiherr vom Stein an die Spitze der Verwaltung. Er wurde der Schöpfer einer neuen Verwaltungsorganisation. In erster Linie richtete er sein Augenmerk darauf, den preußischen Behörden eine veränderte Gestaltung zu geben und eine zweckmäßige formelle Geschäftsbehandlung herbeizuführen.

---

[1]) vgl. für Preußen Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. 2 S. 369ff.; v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie 5. Aufl. Bd. 2 S. 344ff.; Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 233ff.; v. Stengel, Wörterbuch Bd. 1 S. 876; für Bayern Seidel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 §§ 32, 37 S. 120 Anm. 10ff., S. 121 Anm. 60ff.

Der große Reformplan Steins, welchen er in dem bekannten Rundschreiben v. 24. 11. 1808 an die obersten Verwaltungsbehörden niedergelegt hat, trat jedoch, obwohl vollkommen zur Durchführung vorbereitet und vom Könige vollzogen, nicht in Kraft, da Stein auf Befehl Napoleons entlassen werden mußte. In der Verordnung v. 16. 12. 1808 wurden gleichwohl hinsichtlich der Zentralverwaltung die Steinschen Gedanken durch Einrichtung des Staatsministeriums mit seinen nach den großen Verwaltungszweigen des Staates gegliederten Abteilungen durchgeführt.

Das Publikandum v. 16. 12. 1808 betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung [1]) erklärte in seinem Eingange die rücksichtlich der obersten Verwaltungsbehörden bestehenden Einrichtungen für aufgehoben. Künftighin sollte die Regierungsgewalt von einem dem Oberhaupte des Staates unmittelbar untergeordneten obersten Standpunkte ausgehen, von welchem nicht allein das Ganze übersehen, sondern auch zugleich auf die Administration gewirkt werde. Die Geschäftsbehandlung sollte die sein, daß eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener an der Spitze einfach organisierter, nach Hauptverwaltungszweigen abgegrenzter Behörden im genauesten Zusammenhange mit dem Regenten die öffentlichen Geschäfte nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen selbständig und selbsttätig mit voller Verantwortlichkeit zu leiten und so auf die Administration der untergeordneten, in gleicher Art gebildeten Behörden kräftig einzuwirken habe. Das Ministerium sollte nur aus fünf Ministern, den Ministern des Innern, der Finanzen, der auswärtigen Angelegenheiten, des Krieges und der Justiz bestehen, und jeder Minister sollte alleiniger Chef seines Departements und der demselben untergeordneten Behörden sein. Die Wirksamkeit eines jeden Departements sollte sich in Rücksicht der Gegenstände desselben über sämtliche Provinzen erstrecken.[2])

Wegen der zu verbessernden Organisation des Kriegsministeriums wies das Publikandum v. 16. 12. 1808 auf eine be-

[1]) Mylius, N. C. C. Tom. XII p. 527; Rabe, Sammlung Bd. 9 S. 383.
[2]) § 2 a. a. O.

sondere Verordnung hin.[1]) Diese erging sodann unter dem 18. 2. 1809.[2])

Nach dieser Verordnung hatte das Kriegsministerium die ganze Militärverwaltung in sich zu begreifen. Zu ihm gehört alles, was das Militär, dessen Verfassung, Einrichtung, Erhaltung und den von ihm zu machenden Gebrauch betrifft. Das Kriegsministerium sollte sich in zwei Departements, nämlich a) das allgemeine Kriegsdepartement und b) das Militärökonomiedepartement teilen.

Bereits am 1. 3. 1809 trat das Kriegsministerium in Königsberg zusammen. Ende des Jahres wurde es nach Berlin verlegt. Scharnhorst, Major Goolmann und Oberst Gneisenau waren die Männer, welche trotz heftiger Angriffe gegen ihre Person unentwegt die Organisation des Kriegsministeriums und des gesamten preußischen Heeres durchführten.

Die Reorganisation der Armeeverwaltung bedeutete einen großen Fortschritt gegen früher. Während bis zum Jahre 1809 das Militärdepartement, die Gouverneure der großen Garnisonen, die Generalinspekteurs der Truppen, das Oberkriegskollegium und die Generaladjutantur als mehr oder wenig gleichberechtigte selbständige Faktoren nebeneinander bestanden und vielfach sich widersprechende Anordnungen erlassen hatten, wurde nun die gesamte Heeresleitung in einer Hand vereinigt. Hiermit war die Grundlage für eine organische Fortentwicklung des preußischen Heerwesens geschaffen.

Der erste, der das Werk Scharnhorsts in seiner Bedeutung richtig erfaßte, war Napoleon, und um es in seiner weiteren Entwicklung aufzuhalten, setzte er bereits im Juni 1810 den Rücktritt Scharnhorsts durch. Doch vermochte dies den Fortgang der Reorganisationstätigkeit nicht zu stören, welche unter Scharnhorsts Nachfolger, v. Boyen, unbehinderte Fortschritte machte.

Die von Stein begonnenen Reformen im Gebiete der Verwaltung setzte Freiherr v. Hardenberg fort, welcher mit dem

---

[1]) § 2 a. a. O.

[2]) Mylius, N. C. C. Tom. XII p. 785; Rabe, Sammlung Bd. 10 S. 40.

6. 6. 1810 den neugeschaffenen Posten eines Staatskanzlers übernahm, in dem sich die oberste Leitung der äußeren und inneren Angelegenheiten vereinigte. Bereits am 27. 10. 1810 wurde die Verordnung über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden[1]) erlassen, welcher im wesentlichen das frühere Publikandum v. 16. 12. 1808 zugrunde lag. Ließ sie auch die Organisation des Kriegsministeriums unberührt und nahm sie auf die Verordnung v. 18. 2. 1809 lediglich Bezug,[2]) so brachte sie doch einschneidende Änderungen in der staatsrechtlichen Stellung der Minister durch die Begründung der überragenden Stellung des Staatskanzlers, welcher die Oberaufsicht über jeden Verwaltungszweig ohne Ausnahme führte, in jedem Gesetzeszweige Rechenschaft und Auskunft fordern, Maßregeln und Anordnungen suspendieren und in dringenden Fällen sogar selbständig verfügen durfte, während die Departementsminister in vollständiger Unterordnung unter den Staatskanzler die laufenden Geschäfte besorgten und unmittelbaren Vortrag beim Könige nur hatten, wenn dieser selbst es ausdrücklich anordnete oder der Staatskanzler ihnen den Vortrag übertrug. Als Hardenberg im Jahre 1822 starb und nach seinem Tode das Staatskanzleramt nicht wieder besetzt wurde, wurden die Staatsminister gleichwohl nicht zum unmittelbaren Vortrage beim Könige zugelassen. Es wurde vielmehr die Einrichtung getroffen, daß ein oder mehrere Staats- und Kabinettsminister ernannt wurden, welche in den allgemeinen Landesangelegenheiten Vortrag zu halten hatten. Der Geschäftsgang war in der Regel der, daß die Departementsminister in den Angelegenheiten ihrer Ressorts schriftlich an den König berichteten, und daß sodann auf den Vortrag des Kabinettsministers die Entscheidung erfolgte. Hiermit war das geheime Kabinett zwischen Staatsministerium und König getreten. Doch hatten einige Minister, namentlich der Kriegsminister, regelmäßig persönlichen Vortrag beim Könige.

Inzwischen war durch die Kabinettsorder v. 28. 8. 1814[3]) eine Neuorganisation des Kriegsministeriums verfügt worden;

[1]) GS. 1810 S. 3f.
[2]) GS. 1810 S. 22.
[3]) GS. 1814 S. 77.

das Kriegsministerium wurde in fünf Departements gegliedert, eine festere Organisation des Generalstabes herbeigeführt. Eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung konnte gleichwohl nicht erreicht werden, weshalb im Jahre 1825 auf Grund der Kabinettsorder v. 31. 8. 1824[1]) dem Kriegsministerium die Organisation des Jahres 1809 wiedergegeben wurde.

Das Jahr 1850 brachte eine überaus wichtige Änderung in der staatsrechtlichen Stellung der preußischen Staatsminister. Die Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850 beseitigte Amt und Stellung der Kabinettsminister. Den Departementsministern wurde das Recht und die Pflicht zugesprochen, die königlichen Regierungsakte gegenzuzeichnen und hierfür die Verantwortung zu übernehmen. Seither ist ihnen der unmittelbare Vortrag beim Könige eingeräumt.

Die Geschäfte des preußischen Kriegsministeriums waren entsprechend dem Anwachsen und der Ausgestaltung des Heeres im Laufe der Jahre ständig gewachsen. Dies bedingte fortwährende Änderungen in seiner Organisation, von denen wohl die wichtigste die des Jahres 1883 war, in welchem die Personalabteilung, welche bisher dem Kriegsministerium unterstellt war, von diesem abgetrennt und mit dem Militärkabinett vereinigt wurde.

Die gegenwärtige Organisation des preußischen Kriegsministeriums beruht auf der Kabinettsorder v. 20. 9. 1886.[2]) Hiernach zerfällt es gegenwärtig in sieben Departements, nämlich

1. das Zentraldepartement;
2. das allgemeine Kriegsdepartement;
3. die Abteilung für die persönlichen Angelegenheiten mit der geheimen Kriegskanzlei;[3])
4. das Armeeverwaltungsdepartement;
5. das Versorgungs- und Justizdepartement;
6. die Remonteinspektion;
7. die Medizinalabteilung.

---

[1]) Diese nichtpublizierte Kabinettsorder ist ihrem wesentlichen Inhalte nach durch Zirkularreskript des Kriegsministeriums v. 16. 2. 1825 (v. Kamptz, Annalen Bd. 9 S. 262) mitgeteilt worden.

[2]) ArmeeVBl. 1886 S. 219.

[3]) Diese Abteilung wurde zwar im Jahre 1883 mit dem Militärkabinette vereinigt, ist jedoch auf dem Etat des Kriegsministeriums verblieben.

In Bayern war die Neugestaltung des Behördenorganismus das Werk des am 16. 2. 1799 zur Regierung gelangten Kurfürsten Maximilian IV. Josef und des leitenden Staatsministers, Freiherrn v. Montgelas. Bereits am 25. 2. 1799 führte eine kurfürstliche Resolution eine neue Ministerialverfassung nach dem Realsysteme ein. Diese Neuordnung ließ die Verwaltung des Heerwesens unberührt.

Doch wurde noch im gleichen Jahre auch die oberste Heeresverwaltungsbehörde reorganisiert. An die Stelle des bisherigen Hofkriegsrates trat das Oberkriegskollegium,[1]) welches aber schon im zweiten Jahre wieder aufgehoben und durch den Kriegsjustiz- und Kriegsökonomierat ersetzt wurde,[2]) da 1801 der Kurfürst den Oberbefehl über die Truppen und die Erledigung der militärischen Angelegenheiten persönlich übernahm. Auch dieser Zustand war nicht anhaltend. Bereits im Jahre 1804 schritt der Kurfürst zur Bildung eines geheimen Kriegsbureaus, das die Dienst-, Personal- und Kommandosachen des Heeres für die höchste Entscheidung vorbereitlich zu bearbeiten hatte.[3]) An Stelle des Kriegsjustizrates trat das Generalauditoriat als oberste Militärjustizstelle.[4]) Auch die Lebensdauer des geheimen Kriegsbureaus war nur kurz. Am 1. 5. 1808 erließ der König eine neue Verfassung für Bayern.[5]) Nach dieser war das Ministerium in fünf Departements: der auswärtigen Verhältnisse, der Justiz, der Finanzen, des Innern und des Kriegswesens, geteilt, für deren Geschäftseinteilung die bisherigen Vorschriften maßgebend sein sollten. Hinsichtlich des Kriegsministeriums, welches die Stelle des bisherigen geheimen Kriegsbureaus einnahm, bestimmte ein Armeebefehl v. 27. 9. 1808,[6]) daß der König sich mit dem Oberbefehle über das Heer auch die Leitung des Kriegsministeriums nach seinem ganzen Umfange vorbehalte. An die Spitze des Kriegsministeriums trat demzufolge nur ein Ministerstaatssekretär

---

[1]) G. K. Mayr, Sammlung usw. 1800 Bd. 1 S. 381.
[2]) Reg.u.IntellBl. 1801 S. 366, 580; vgl. RegBl. 1802 S. 10.
[3]) RegBl. 1804 S. 293.
[4]) RegBl. 1804 S. 427.
[5]) RegBl. 1808 S. 985.
[6]) RegBl. 1808 S. 1373.

im Kriegswesen. Erst im Jahre 1814 wurde der Staatssekretär des Kriegswesens zum dirigierenden Minister ernannt. Als solcher war er auch Mitglied des durch die Verfassung von 1808 geschaffenen geheimen Rates,[1]) welcher seit der Verordnung vom 2. 2. 1817[2]) die Bezeichnung Staatsrat führte. Eine weitere Umgestaltung der Ministerien erfolgte nach der Entlassung des Grafen Montgelas im Jahre 1817. Die Verordnung v. 2. 2. 1817, die Bildung und Errichtung der obersten Stellen des Staates betr.,[3]) bestimmte: „Die oberste vollziehende Stelle bildet das Gesamtstaatsministerium. Es wird in fünf für sich bestehende Staatsministerien: des Hauses und des Äußeren, der Justiz, des Innern, der Finanzen und der Armee, eingeteilt. Jedes derselben wird mit einem eigenen Minister besetzt".

Endlich regelte ein Kabinettsbefehl an den königlichen Staatsrat v. 15. 4. 1817[4]) die Formation und den Geschäftsgang der Staatsministerien des näheren. Die Formationsverordnung für die Ministerien v. 9. 12. 1825[5]) ließ zunächst die Einteilung in fünf Ministerien unberührt, doch wurden die Vorschriften der Formationsverordnung v. 9. 12. 1825 in bezug auf Einrichtung und Geschäftsgang der Ministerien erst durch die Verordnung v. 26. 3. 1826[6]) auch auf das Ministerium der Armee für entsprechend anwendbar erklärt, welches gleichzeitig die Bezeichnung „Kriegsministerium" erhielt. Eine königliche Verordnung v. 31. 1. 1829[7]) verfügte die Bildung eines Kriegsrates als fakultativen Beirates des Ministers, doch wurde dieser durch die Verordnung v. 10. 1. 1857[8]) wieder beseitigt. Zugleich wurden die allgemeinen Vorschriften für die Ministerien auch auf das Kriegsministerium für anwendbar erklärt. Durch königliche Ent-

---

[1]) Org. Edikt v. 4. 6. 1808, RegBl. S. 1329.
[2]) RegBl. 1817 S. 49.
[3]) RegBl. 1817 S. 49.
[4]) RegBl. 1817 S. 329.
[5]) Weber Bd. 2 S. 261.
[6]) RegBl. 1826 S. 345; vgl. auch kgl. Entschließung v. 30. 9. 1822 (RegBl. 1822 S. 1033).
[7]) Weber Bd. 2 S. 457.
[8]) RegBl. 1857 S. 36.

schließung v. 2. 3. 1876[1]) wurde endlich das Kriegsministerium nach preußischem Muster in sieben Abteilungen, nämlich Zentralabteilung, Abteilung für persönliche Angelegenheiten, Abteilung für allgemeine Armeeangelegenheiten, Militärökonomieabteilung, Abteilung für das Invalidenwesen, Medizinalabteilung und Justitiar, zugleich Militärfiskal,[2]) gegliedert.

---

[1]) KriegsminBekanntm. v. 17. 3. 1876 (Weber Bd. 11 S. 468; vgl. S. 607).

[2]) vgl. VBl. d. Kriegsministeriums 1893 S. 429.

I. Teil.

Die deutsche Militärverwaltung und die Kriegsministerien als Militärverwaltungsbehörden.

3. Kapitel.

Allgemeine Übersicht über die deutsche Heeresverfassung und Heeresverwaltung.

Schon der ehemalige Deutsche Bund besaß als Vereinigung der deutschen Staaten „zur Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands“ eine Kriegsmacht. Das Bundesheer setzte sich aus den Kontingenten der einzelnen Staaten zusammen. Die Heeresverwaltung wurde unter dem ausschließlichen Befehlsrechte der einzelnen Landesherren geführt. In allen dem Deutschen Bunde angehörenden Staaten finden sich daher an der Spitze der Militärverwaltung Landesbehörden, deren Mitglieder vom Landesherrn ernannt und besoldet werden, und die ihre Befehle lediglich von dem Landesherrn empfangen, so in Preußen und Bayern die Kriegsministerien.

Die vielen in der Organisation der Kriegsmacht des Deutschen Bundes offen zutage tretenden Mängel gaben Preußen schon frühzeitig Veranlassung, unablässig Reformvorschläge zu einer Verbesserung des Bundesmilitärwesens einzubringen. So stand auch bei der im Jahre 1866 von Preußen beantragten Bundesreform die Revision des Bundeskriegswesens an erster Stelle. Die preußischen „Grundsätze zu einer neuen Bundesverfassung“ v. 10. 6. 1866 gingen davon aus, daß der Machtstellung Bayerns entsprechend die Landmacht des Bundes in zwei Heere geteilt sein sollte, deren jedes je unter dem Oberbefehle der Könige von Preußen und Bayern stehen sollte. Innerhalb des von ihnen befehligten Heeres sollten beide Könige

dafür Sorge tragen, daß die bundesbeschlußmäßigen Kontingente vollständig und kriegstüchtig vorhanden seien und die notwendige Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaft sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt werde. Im übrigen sollte jede Regierung die Verwaltung ihres Kontingents selbständig führen und die erforderlichen Ausgaben leisten, letzteres jedoch nur vorbehaltlich gemeinsamer Abrechnung auf Grund eines gemeinschaftlichen, mit der Nationalvertretung vereinbarten Militärbudgets. Die Grundzüge dieser Vorschläge sind denn auch im wesentlichen, mit Ausnahme der Zweiteilung des Oberbefehls, in die Verfassung des Norddeutschen Bundes aufgenommen und später in die deutsche Reichsverfassung übernommen worden, deren Abschn. XI die Bestimmungen über das Reichskriegswesen enthält.

Den obersten Grundsatz des heutigen Militärverfassungsrechtes spricht Art. 63 Abs. 1 RV. aus: „Die gesamte Landmacht des Reiches wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht".[1]) Obgleich hiernach die deutsche Landmacht unter dem Oberbefehl des Kaisers ein einheitliches Heer bildet, so kennt doch die Reichsverfassung eine oberste Reichsmilitärverwaltungsbehörde und eine durch Reichsbeamte geführte unmittelbare Verwaltung des Reichsheeres im Gegensatz zu der Verwaltungsorganisation der Reichsmarine nicht.

Die Marine ist gemäß Art. 53 Abs. 1 RV. Reichsanstalt, die im Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht. Eine Reichsbehörde, das Reichsmarineamt, hat die Verwaltung der Marine unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu

[1]) An Art. 63 RV. knüpft sich die Streitfrage, welchen Charakter das deutsche Heer hat, den eines einheitlichen Heeres oder den eines Kontingentsheeres. Ersteres nehmen an Hänel, Staatsrecht S. 494; Zorn 2. Aufl. Bd. 1 S. 189 ff.; H. Schulze, D. Staatsrecht Bd. 2 S. 253 ff.; G. Meyer, Lehrb. d. Staatsrechts §§ 196 ff.; derselbe in Hirths Annalen 1880 S. 337 ff.; Bornhak Bd. 3 S. 29 ff.; Arndt, Staatsrecht S. 452 ff. und besonders Brockhaus. Letztere Ansicht vertreten in erster Linie Laband, Staatsrecht Bd. 4 S. 5 ff. und Arch. f. öffentl. R. Bd. 3 S. 491 ff. sowie Seydel, Komm. S. 310 ff. und in Hirths Annalen 1875 S. 1396.

führen. Die Verwaltung der Kriegsmarine ist eigene und unmittelbare Verwaltung des Reiches, und zwar mit vollem Ausschluß der Einzelstaaten.

Die Verwaltung des Landheeres wird dagegen wie vor der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches durch die Militärbehörden der Einzelstaaten geführt. An sich würde es demnach nach dem Recht der Reichsverfassung so viele oberste Militärverwaltungsbehörden geben, als es Bundesstaaten gibt. Hierin ist jedoch durch die Militärkonventionen [1]) ein wesentlich abweichender Zustand geschaffen worden. Sämtliche Bundesstaaten, mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg, haben teilweise schon vor der Gründung des Deutschen Reiches mit Preußen Konventionen abgeschlossen,[2]) durch welche sie die Verwaltung ihrer Kontingente, die Ernennung der Offiziere und Beamten und die meisten anderen nach der Reichsverfassung ihnen zustehenden militärischen Hoheitsrechte dem Könige von Preußen zur Ausübung übertragen haben. Neben diesen allgemeinen, allen Konventionen gemeinsamen Bestimmungen zeigen sich im einzelnen große Abweichungen in der Art und Weise der Einreihung der Kontingente in den Verband der preußischen Armee.

Eines aber ist allen diesen Konventionen gemeinsam: die Verwaltung der Kontingente steht dem preußischen Kriegsministerium zu. Da das preußische Kriegsministerium auch die Militärverwaltung in dem Reichslande Elsaß-Lothringen führt, so erstreckt sich seine Zuständigkeit weit über die Grenzen der preußischen Monarchie hinaus auf das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches, mit Ausnahme der drei Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg, welche ihre Kontingente selbst verwalten.

Für Bayern hat dies der zwischen ihm und dem Norddeutschen Bunde am 23. 11. 1870 abgeschlossene Bündnisvertrag [3]) III § 5, III Abs. 1 ausdrücklich ausgesprochen: „Das

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 24 ff.; Seydel, Komm. S. 375; Schulze, D. Staatsrecht Bd. 2 S. 269; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 44; Brockhaus S. 163 ff.

[2]) Ein Verzeichnis der gegenwärtig geltenden Konventionen s. bei Laband Bd. 4 S. 31 ff.

[3]) BGBl. 1871 S. 9; Weber Bd. 8 S. 674.

bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des deutschen Bundesheeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern", und diese selbständige Verwaltung des bayerischen Heeres ist gemäß der Schlußbestimmung zum Abschn. XI RV. bayerisches Sonderrecht und als solches unter die Gewähr der Reichsverfassung gestellt.

4. Kapitel.
Heeresverwaltung und Kriegsministerium.

Das bayerische Heer steht mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern. Diese Bestimmung des Bündnisvertrages III § 5 bildet die Grundlage nicht nur für die rechtliche Stellung der bayerischen Truppen, sondern auch für die Charakterisierung der bayerischen Militärverwaltung. Die bayerische Militärverwaltung ist selbständig; sie wird geführt unter der Militärhoheit des Königs von Bayern in Unterordnung unter die Vorschriften der Reichsgesetze und unter der Aufsicht des Reiches. Die bayerische Militärverwaltung erscheint demnach als eine reine Landesverwaltung.[1])

Was nun das preußische Kontingent anlangt, so besteht Streit darüber, ob dessen Verwaltung als Reichs- oder Landesverwaltung anzusprechen sei. Bei der Beurteilung der Streitfrage ist davon auszugehen, daß die Reichsverfassung die Militärverwaltung nicht auf das Reich übertragen hat, daß sie eine eigene und unmittelbare Verwaltung des Heerwesens durch Reichsorgane nicht kennt, daß sie demzufolge auch keine oberste Reichsbehörde, etwa ein Reichskriegsamt, ähnlich wie das Reichsmarineamt, geschaffen, sondern die Verwaltung den Einzelstaaten überlassen hat. Nun unterscheiden sich Reichsverwaltung und Landesverwaltung lediglich darin, daß die Reichsverwaltung durch Reichsbehörden, die Landesverwaltung durch Landesbehörden geführt wird. Da die Verwaltung des stehenden Heeres durch Organe der Bundesstaaten, nämlich das preußische, sächsische und württembergische Kriegsministerium, und nicht durch Organe

[1]) vgl. Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 41 u. 60; Brockhaus S. 162; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 558.

des Reiches geführt wird, so erscheint auch die Heeresverwaltung in Preußen als Landesverwaltung.[1])

Stellt sich nun auch die Verwaltung der Kontingente als Landesverwaltung dar, so taucht die weitere Frage auf, ob die Militärverwaltungsbehörden und insbesondere das preußische und das bayerische Kriegsministerium Landes- oder Reichsbehörden sind. Diese Frage ist strittig. Auch hier ist streng zwischen dem preußischen Kriegsministerium einerseits und dem bayerischen Kriegsministerium andererseits zu scheiden. Das preußische Kriegsministerium ist keinesfalls unmittelbare Reichsbehörde; es wird von dem Könige mit Landesbeamten besetzt. Die Militärbeamten gehören nun dem Heere an; da nach Art. 63 Abs. 1 RV. die gesamte Landmacht des Deutschen Reiches in Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers steht und nach Art. 64 RV. alle deutschen Truppen verpflichtet sind, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten, so sind auch sie als Angehörige des Heeres gehalten, die Anordnungen des Kaisers zu befolgen. Der Umstand allein, daß die Militärbeamten kaiserliche Anordnungen zu befolgen haben, ist keineswegs imstande, die Militärverwaltungsbehörden zu Reichsbehörden zu stempeln.[2]) Und auch aus der Tatsache, daß in der Verordnung v. 23. 11. 1874 betr. die Zuständigkeit der Reichsbehörden zur Ausführung des Gesetzes v. 31. 3. 1873,[3]) bezw. in dem dieser Verordnung angehängten Verzeichnisse die Kriegsministerien zu den obersten Reichsbehörden gerechnet werden, läßt sich dieser Schluß nicht ziehen.[4]) Wenn die Verordnung v. 23. 11. 1874 bestimmt, daß

---

[1]) Ebenso Laband Bd. 4 S. 62 ff.; Arndt, Staatsrecht S. 211; Seydel in Hirths Annalen 1875 S. 1396; Joël in Hirths Annalen 1878 S. 786; Gümbel in Hirths Annalen 1899 S. 174; G. Anschütz in Holtzendorffs Enzyklopädie Bd. 2 S. 625; Denkschr. d. Reichskanzlers im Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 155 ff.; Urteil d. RG. v. 9. 3. 1888 (Entsch. in Zivils. Bd. 20 S. 150 ff.); a. A. Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 41 u. 60; Brockhaus S. 127 f.; Schulze, D. Staatsrecht Bd. 2 S. 286 f.; Bornhak Bd. 3 S. 45.

[2]) Dies nehmen an v. Rönne, Deutsches Staatsrecht 2. Aufl. Bd. 2 S. 129; Bornhak Bd. 3 S. 44.

[3]) RGBl. 1874 S. 135.

[4]) Diese Ansicht vertreten Hänel, Staatsrecht S. 524; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 41 Note 17; Arndt, Staatsrecht S. 483; Brockhaus S. 127.

die „Zuständigkeit, welche in dem Reichsbeamtengesetz der obersten Reichsbehörde beigelegt wird", auch den Königlich Preußischen, Württembergischen und Sächsischen Kriegsministerien zukommt, so läßt sich dies daraus erklären, daß die gemäß § 159 des Reichsbeamtengesetzes v. 31. 3. 1873 zu erlassende kaiserliche Verordnung diejenigen Behörden näher bezeichnen sollte, welche unter den in diesem Gesetze erwähnten Reichsbehörden verstanden sein sollten. Die Aufzählung der Kriegsministerien in der kaiserlichen Verordnung unter der Kategorie der Reichsbehörden hat daher lediglich die rechtliche Bedeutung, festzustellen, daß die in dem Reichsbeamtengesetze v. 31. 3. 1873 der obersten Reichsbehörde zugeschriebenen Funktionen auch von den drei Kriegsministerien ausgeübt werden, keinesfalls aber läßt sich hieraus irgendein Schluß auf die staatsrechtliche Stellung dieser Behörden zu den Einzelstaaten bezw. zum Reiche ziehen. Demgemäß ist kein Grund vorhanden, das preußische Kriegsministerium als Reichsbehörde anzusprechen, es war vor der Gründung des Deutschen Reiches Landesbehörde und ist seitdem Landesbehörde geblieben.[1]) Das bayerische Kriegsministerium ist unstreitig Landesbehörde, da es ausschließlich und allein der Militärhoheit des Königs von Bayern unterstellt ist.

Da die Militärverwaltung Sache der Bundesstaaten und das einzelstaatliche Kriegsministerium Landesbehörde ist, so nimmt der Kriegsminister an sich in dem Einzelstaate keine andere staatsrechtliche Stellung als die übrigen einzelstaatlichen Minister ein. Seine Rechte und Pflichten, seine staatsrechtliche Stellung überhaupt, regelt das Verfassungsrecht des Einzelstaates. Nur in gewissen Einzelheiten hat das einzelstaatliche Verfassungsrecht und die durch dasselbe begründete Stellung des einzelstaatlichen Kriegsministers durch das Reichsverfassungsrecht im Interesse einer einheitlichen Zusammenfassung der deutschen Heeresmacht eine Abänderung erfahren.

---

[1]) Laband Bd. 4 S. 62, insbes. S. 63 Note 2; Schulze, Preuß. Staatsrecht 2. Aufl. Bd. 1 S. 278, Bd. 2 S. 609; Gaupp, Württemberg. Staatsrecht S. 273; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 558.

II. Teil.

Die verfassungsrechtliche Stellung des preußischen und des bayerischen Kriegsministers.

5. Kapitel.

Ernennung und Entlassung der Kriegsminister.

Die preußische Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850 schreibt dem Könige allein das Ämterbesetzungsrecht als einen Bestandteil der vollziehenden Gewalt zu.[1]) Bezüglich der Minister ist dieser Grundsatz noch ausdrücklich durch Art. 45 VU. anerkannt. Die Ernennung des preußischen Kriegsministers erfolgt demnach durch den König, welcher in seiner Wahl vollständig unbeschränkt und insbesondere an etwaige Wünsche des Landtages nicht gebunden ist.[2]) Mit der über die Ernennung ausgefertigten Bestallung empfängt der Kriegsminister den mit seinem Amte verbundenen Titel und Rang nebst den davon abhängigen Vorrechten.[3]) Als Staatsminister führt er das Prädikat „Exzellenz". Dieses Prädikat gleichwie den Titel „Staatsminister" ist er jedoch nur so lange zu führen berechtigt, als er wirklich Staatsminister ist, es sei denn, daß ihm die Fortführung von Prädikat und Titel durch besondere königliche Ermächtigung gestattet würde.[4])

Auch der bayerische Kriegsminister wird vom Könige ernannt. Dem Könige steht die Wahl unter sämtlichen ihm geeignet erscheinenden Persönlichkeiten frei; insbesondere steht auch dem Landtage kein Recht zu, den König irgendwie bei

---

[1]) Art. 47 VU.; vgl. auch ALR. II, 13 § 7.
[2]) v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 1 S. 253.
[3]) ALR. II, 10 § 84.
[4]) Erl. v. 19. 2. 1849; MinBl. d. inn. Verw. S. 39.

der Ernennung zu beschränken. Doch kann die Führung des Kriegsministeriums nur einem Staatsrate im ordentlichen Dienste übertragen werden. Da die Ernennung zum Staatsrate gleichzeitig mit der Ernennung zum Kriegsminister verbunden werden kann, so liegt hierin keine Beschränkung des königlichen Ernennungsrechtes.[1]) Andererseits aber ist kein Staatsdiener verpflichtet, das Ministerium zu übernehmen.[2])

Demnach wird der Kriegsminister sowohl in Preußen wie in Bayern von dem Landesherrn ernannt, und zwar erfolgt die Ernennung nach freiem Ermessen. Wenn dem gegenüber Brockhaus S. 125f. die Ansicht ausspricht, es könne in Deutschland keinen Kriegsminister geben, hinsichtlich dessen der Kaiser nicht bereits ausdrücklich ausgesprochen habe, daß er gegen denselben nichts einzuwenden habe, da er aus den Generalen des Kontingentes genommen werde und die Beförderung zum General nach Art. 64 Abs. 2 RV. von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig sei, so kann diese Behauptung jedenfalls für Bayern nicht gelten.

Die Ernennung des Kriegsministers ist ein königlicher Regierungsakt, welcher der ministeriellen Gegenzeichnung bedarf. Doch kann dieser unbestrittenermaßen nach preußischem wie nach bayerischem Staatsrechte durch den neuernannten Kriegsminister erfolgen.[3])

An sich ist der Kriegsminister gleich jedem anderen Staatsbeamten zum Gehorsam gegen den Landesherrn verpflichtet. Die Gehorsamspflicht ist jedoch nicht unbeschränkt, sondern im Gegenteil im hohen Grade eingeschränkt. Dies erklärt sich aus der dem Ministeramte im Staatsleben eingeräumten eigentümlichen Stellung. Die Verantwortlichkeit des Kriegsministers für die Gesetzmäßigkeit der Regierung des Staates begrenzt seine Gehorsamspflicht. Soweit die in den Verfassungsurkunden den Ministern auferlegte Verantwortlichkeit reicht, kann der Landes-

---

[1]) Gesetz v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister (GBl. 1848 S. 69) § 1.

[2]) Gesetz a. a. O. § 1 a. E.

[3]) Bornhak Bd. 1 S. 467; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 103; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 § 117 Note 3.

herr den Kriegsminister nicht zwingen, einer Regierungsanordnung seine Zustimmung zu geben oder sie selbst zu erlassen. Der Umfang der Verantwortlichkeit ist ein anderer nach preußischem und nach bayerischem Staatsrecht.

Art. 61 preuß. VU. macht die Minister nur verantwortlich für die Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats, also für eine gesetzwidrige Handlungsweise. Hiernach ist der Kriegsminister nur für die Gesetzmäßigkeit der königlichen Regierungshandlungen, nicht auch für deren Zweckmäßigkeit verantwortlich. Er ist verpflichtet, jede gesetzmäßige Regierungsanordnung des Königs gegenzuzeichnen und auszuführen, ohne auf ihre Zweckmäßigkeit Rücksicht nehmen zu dürfen. Allerdings kann er gegen ihm unzweckmäßig erscheinende Regierungsanordnungen beim Könige Vorstellungen erheben und gegebenenfalls seine Entlassung einreichen. Diese kann jedoch wegen erheblicher Nachteile für das gemeine Beste dem Minister wie jedem anderen Staatsbeamten versagt werden.[1]) Wird die Entlassung nicht gewährt, so hat der Kriegsminister auch den ihm unzweckmäßig erscheinenden Regierungsakt zu vollziehen.[2])

Das bayerische Staatsrecht hat der Verantwortlichkeit der Minister andere Grenzen gezogen. Art. 7 d. Ges. v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister bestimmt nämlich: „Hält der Vorstand eines Staatsministeriums eine ihm angesonnene Amtshandlung für gesetzwidrig oder dem Landeswohle nachteilig, so ist er verpflichtet, dieselbe abzulehnen, bezw. seine Gegenzeichnung unter schriftlicher Angabe der Gründe zu verweigern. Er ist berechtigt, seine Gründe dem Ministerrate darzulegen, dessen Protokoll dem Könige vorzulegen ist". Hiernach kann der bayerische Kriegsminister nicht gezwungen werden, eine Regierungsanordnung gegenzuzeichnen oder selbst zu erlassen, wenn er sie für gesetzwidrig oder auch nur für dem Landeswohle schädlich erachtet. Unter die letztere Kategorie fallen insbesondere Anstellungen und Beförderungen.[3])

---

[1]) ALR. § 95 Bd. 2 S. 10.

[2]) Bornhak Bd. 1 S. 139, Bd. 2 S. 53.

[3]) Abg. Frhr. v. Closen, Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1848 Beil. Bd. 2 S. 281.

Kann demnach schon auf dem Gebiete der Gegenzeichnung oder Erlassung einer Regierungsanordnung eine Meinungsverschiedenheit zwischen Landesherrn und Kriegsminister über die Gesetzmäßigkeit, in Bayern auch über die Zweckmäßigkeit der Anordnung entstehen, so ist eine weitere Möglichkeit der Meinungsverschiedenheit dann gegeben, wenn der Kriegsminister einen Regierungsakt als durch das Gesetz geboten, in Bayern auch durch das Landeswohl bedingt, erachtet. In diesem Falle kann der Kriegsminister in beiden Bundesstaaten dem Könige den Vorschlag der Vornahme des Regierungsaktes machen und gegebenenfalls sein Verbleiben im Amte davon abhängig machen, daß der König seinen Vorschlägen Folge gibt.[1])

Die Lösung des Konfliktes zwischen König und Kriegsminister kann auf zweierlei Weise erfolgen. Entweder kann der König den Kriegsminister vom Amte entheben, oder der Kriegsminister kann sich der Übernahme der Verantwortlichkeit dadurch entschlagen, daß er um seine Entlassung nachsucht. Für die Entlassung der Minister stellen das preußische und das bayerische Staatsrecht verschiedene Rechtsgrundsätze auf.

In Preußen kann der König jederzeit die Pensionierung des Kriegsministers anordnen, die Anordnung ist nicht wie bei den übrigen Beamten an den Nachweis der Dienstunfähigkeit oder Überschreitung des 65. Lebensjahres gebunden.[2]) Andererseits kann der Kriegsminister in den Fällen der obengedachten Meinungsverschiedenheiten jederzeit um seine Entlassung nachsuchen, die ihm nicht verweigert werden kann; denn jede Versagung der Entlassung würde einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verfassung bedeuten, daß der Minister nicht gezwungen werden kann, gesetzwidrigen Regierungshandlungen des Königs zuzustimmen. Außer diesen Fällen steht dem Kriegsminister kein Anspruch zu, seine Entlassung zu fordern. Ihm im Hinblicke auf die Fassung des Gesetzes v. 27. 3. 1872, welches von einem Anspruche auf die Pension spricht, ein solches Recht zuzu-

---

[1]) Für Bayern: Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1848 Beil. Bd. 2 S. 270.
[2]) Art. 45 VU.; Gesetz v. 27. 3. 1872 § 1 und Art. 1 d. Nov. v. 31. 3. 1882.

schreiben, ist verfehlt;[1]) denn unzweifelhaft steht eine derartige Gesetzesauslegung im Widerspruche mit ALR. II, 10 § 13, wonach die Entlassung aus erheblichen Gründen verweigert werden darf.[2])

Der bayerische Kriegsminister kann von dem Könige jederzeit vom Amte enthoben werden,[3]) er kann auch in den Fällen der Meinungsverschiedenheit zwischen ihm und dem Könige um seine Entlassung einkommen. In letzterer Beziehung bestimmt das Gesetz[4]): „Ein Staatsminister kann zu jeder Zeit um Enthebung von seiner Stelle bitten. Dieselbe darf nicht verweigert werden, wenn sie aus dem Grunde erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungsangelegenheiten die Ratschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubt".[5]) Ist so die sachliche Unabhängigkeit des bayerischen Kriegsministers gewahrt, so sind ihm auch noch besondere persönliche Garantien eingeräumt. Der entlassene Kriegsminister erhält Ruhegehalt nach Maßgabe der für unwiderrufliche Beamte geltenden Vorschriften; der König kann ihm jedoch innerhalb des gesetzlich zulässigen Höchstbetrages ein höheres Ruhegehalt zuweisen.[6])

6. Kapitel.

Kriegsminister und Oberbefehl.

Die militärische Stellung des Kriegsministers gestaltet sich verschieden, je nachdem er nach dem Einzelstaatsrechte als oberster Leiter aller Zweige des Heerwesens oder nur der organisatorischen und Verwaltungsangelegenheiten erscheint. In letzterem Falle

---

[1]) So v. Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 164 Note 2.

[2]) Über die heute noch bestehende Gültigkeit des ALR. II, 10 § 13 s. Bornhak Bd. 2 S. 94.

[3]) Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister i. d. F. des Art. 221 II des BeamtGes. v. 16. 8. 1908.

[4]) Gesetz a. a. O. Art. 3 Abs. 1.

[5]) Über die Frage, wann eine Regierungsangelegenheit als wichtig anzusehen sei, vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 514 Note 13.

[6]) Gesetz a. a. O. Art. 3 Abs. 2 i. Verb. m. Art. 1 i. F. des Art. 221 I Beamt.Ges.

bestehen für Oberbefehl, Leitung der rein militärischen Dienste usw. selbständige unmittelbar unter dem König stehende Organe (insbesondere Kommandobehörden und Generalstab).

Ersteres ist der Fall in Bayern, letzteres in Preußen. Über die allgemeinen Aufgaben des preußischen Kriegsministeriums ist bestimmt: „Unter dem Oberbefehle Sr. Majestät des Königs über das Heer soll vom Kriegsministerium dasjenige ressortieren, was das preußische Militär, dessen Verfassung, Einrichtung, Erhaltung und den von ihm zu machenden Gebrauch betrifft".[1]) An sich könnte diese Fassung auch die Gegenstände des militärischen Oberbefehls als zur Zuständigkeit des Kriegsministeriums gehörend mit umfassen. Ist dies der Fall, so müssen dem Kriegsministerium Organe untergeordnet sein, welche unter ihm militärische Befehle an untergebene Behörden und Truppenteile zu erlassen befugt sind, oder es müssen die Organe, welchen die Militärbefehlsgewalt zusteht, auch in dieser Hinsicht dem Kriegsministerium unterstellt sein. Als solche Organe kommen in Preußen an oberster Stelle insbesondere in Betracht die Generalkommandos. Den Generalkommandos, welche an der Spitze eines jeden Armeekorps stehen, ist nicht nur die Handhabung des militärischen Oberbefehls, sondern auch die Leitung der Armeeverwaltung für das betreffende Korps übertragen. Sie sind dem Kriegsministerium untergeordnet, jedoch nur insoweit, als sie mit der Armeeverwaltung befaßt sind. Soweit dagegen Gegenstände des militärischen Oberbefehls in Frage kommen, unterstehen sie dem Kriegsministerium nicht. Auch der Generalstab der Armee, welcher zur Unterstützung des Oberbefehlshabers in allen auf Taktik und Strategie bezüglichen Fragen dient, ist nicht dem Kriegsministerium, sondern dem Könige unmittelbar untergeordnet; sein Chef ist völlig selbständig und nur dem Könige als oberstem Kriegsherrn für seine Tätigkeit verantwortlich.[2])

Ergibt sich schon aus der Tatsache, daß die beiden hauptsächlich mit dem militärischen Befehlsrechte befaßten Behörden-

---

[1]) vgl. Verordn. v. 18. 2. 1809; Rabe, Sammlung Bd. 10 S. 40; Mylius, N. C. C. Tom. XII p. 785.

[2]) vgl. B. Poten, Handwörterb. der gesamten Militärwissenschaften Bd. 4 S. 67 ff.

kategorien, der Generalstab überhaupt, die Generalkommandos in dieser Hinsicht, dem Kriegsministerium nicht unterstellt sind, daß der preußische Kriegsminister mit dem militärischen Oberbefehle über die Truppen nichts zu tun hat, so kommt noch weiter dazu, daß auch der Erlaß v. 18. 1. 1861, die Gegenzeichnung und Bekanntmachung der Armeebefehle betr.,[1]) Armeebefehle sowie Orders in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten dem Kriegsminister nur dann zur weiteren Veranlassung übermitteln läßt, wenn sie auf den Militäretat von Einfluß sind oder andere Zweige der Militärverwaltung berühren. Wäre der Kriegsminister mit der Handhabung des militärischen Oberbefehls unmittelbar unter dem Könige betraut, so könnte er als eines der in erster Linie in Betracht kommenden obersten Organe bei der Bekanntgabe und Weitergabe der militärischen Befehle nicht umgangen werden. Ist dies nicht der Fall, ist der Schluß gerechtfertigt, daß er keinerlei Rechte des militärischen Oberbefehls auszuüben hat.

In Bayern zählt die oberste Leitung über die gesamten Dienstbehörden der Armee zu den Aufgaben des Kriegsministeriums.[2]) Hiernach ist es die oberste Dienstesstelle in der Armee, der alle anderen Militärstellen untergeordnet sind. Und zwar unterstehen ihr nicht nur die militärischen Verwaltungsbehörden, sondern auch die sämtlichen Kommandobehörden der bayerischen Armee. Insbesondere sind der Generalstab und die Generalkommandos, diese auch in ihrer Eigenschaft als oberste Kommandostellen, dem Kriegsministerium unterstellt.[3]) Daraus ergibt sich unmittelbar, daß der bayerische Kriegsminister nicht nur das höchste militärische Verwaltungsorgan ist, sondern auch die höchste militärische Befehlsstelle unmittelbar unter dem Könige bekleidet.[4]) Der Kriegsminister ist seinem Funktionsrange nach,

[1]) MinBl. f. d. inn. Verw. 1861 S. 73; vgl. unten S. 30f.

[2]) Allerh. Verordn. v. 9. 12. 1825, die Formation der Ministerien betr., § 98; Weber Bd. 2 S. 274.

[3]) vgl. Weber, Anhangband S. 203.

[4]) vgl. Verordn. des Kriegsmin. v. 8. 11. 1875 betr. den schriftlichen Verkehr in der Armee, VBl. d. Kriegsmin. 1875 S. 526 Ziff. 1: „. . . unmittelbare Erlasse des Kriegsministeriums in seiner Eigenschaft als oberste Dienstes- und zugleich oberste Verwaltungsstelle der Armee . . .“

gleichgültig welchen militärischen Rang er in der Armee einnimmt, der unmittelbare Vorgesetzte, der oberste Befehlshaber des ganzen Heeres.[1])

Die Doppelstellung des bayerischen Kriegsministers als Staatsminister und als oberster Befehlshaber äußert ihre Wirkungen in dem Rechte der Stellvertretung. Nach Art. 2 d. Ges. v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister ist die Leitung eines Staatsministeriums durch einen bloßen Ministerstellvertreter unzulässig. Nur in der Zwischenzeit zwischen der Erledigung und der Wiederbesetzung eines Staatsministeriums und in den Fällen, in denen der Minister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist, kann die Leitung des Ministeriums durch einen vom Könige zu bestimmenden Staatsrat im ordentlichen Dienste oder durch den Vorstand eines anderen Ministeriums erfolgen. Demzufolge kann der Kriegsminister in seiner Eigenschaft als Minister nur durch einen Staatsrat im ordentlichen Dienste oder durch einen anderen Minister vertreten werden. In seiner Eigenschaft als oberster Befehlshaber kann jedoch jeder andere militärische Befehlshaber die Stellvertretung des Kriegsministers übernehmen.[2])

7. Kapitel.

Die Gegenzeichnung von Erlassen.

In dem Verfassungsstaate hat der Minister die Verantwortung für die Gesetzmäßigkeit der Regierung des Staates zu tragen. Er hat demgemäß das Recht und die Pflicht, bei allen Regierungshandlungen des Staatsoberhauptes mitzuwirken. Die Form, in welcher diese Mitwirkung zutage tritt, ist die Unterzeichnung der Urkunde, welche eine Regierungsanordnung ent-

---

[1]) vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 709; Abg. Dr. Frankenburger in der Sitzung v. 17. 4. 1888, Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1887/88, Stenogr. Ber. Bd. 3 S. 284; Kriegsminister v. Heinleth in der gleichen Sitzung a. a. O. S. 288.

[2]) Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 709; vgl. ferner Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1887/88, Stenogr. Ber. Bd. 3 S. 48 f., 284, 288, 294.

hält, durch den Minister. Sie tritt als Gegenzeichnung auf, wenn die Regierungsanordnung von dem Staatsoberhaupte persönlich unter dessen Fertigung ausgeht. Die Gegenzeichnung ist für die Rechtswirksamkeit der Willenserklärungen des Staatsoberhauptes wesentlich. Nun haben die Verfassungsurkunden ausdrücklich dem Staatsoberhaupte den Oberbefehl über das Heer übertragen, oder sie haben ihn zum mindesten als zu Recht bestehend anerkannt. In dem Rechte des Oberbefehls ist aber naturgemäß die Befugnis enthalten, Befehle über die militärische Verwendung der Truppen zu erlassen. Der Oberbefehl erfordert nach der Natur der Sache volle Freiheit des Entschlusses und demgemäß auch volle Verantwortlichkeit; der Oberbefehlshaber des Heeres darf nicht in seinen Entschließungen dadurch behindert werden, daß erst ein anderer für die Befehle an die Truppen die Verantwortlichkeit übernehmen und sie dadurch rechtswirksam machen muß. „Es wäre die reine Karikatur der konstitutionellen Staatsform, wenn in der Schlacht oder im Manöver der König jeden an seine Truppen gerichteten Befehl erst schriftlich aufsetzen und von einem Minister gegenzeichnen lassen müßte.“[1]) Es gilt denn auch in dem konstitutionellen Verfassungsrechte allgemein der Satz, daß Armeebefehle der Gegenzeichnung des Kriegsministers oder eines anderen Ministers nicht bedürfen. Demnach scheiden sich auf dem Gebiete der Heeresverwaltung Armeebefehle und sonstige Akte der Militärverwaltung formell scharf voneinander. Armeebefehle sind ohne Gegenzeichnung des Kriegsministers rechtswirksam, nicht aber Akte der Militärverwaltung. Die Frage, was im einzelnen als Armeebefehl und was als Akt der Militärverwaltung im engeren Sinne[2]) oder Armeeverordnung[3]) anzusehen ist, läßt sich nur nach dem in Frage kommenden Staatsrechte beurteilen.[4]) In der Hauptsache kann man den Unterschied zwischen Armeebefehlen und Armeeverordnungen dahin festlegen, daß Armee-

[1]) Bornhak Bd. 3 S. 39.

[2]) Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 35; Bornhak Bd. 3 S. 33.

[3]) Laband Bd. 4 S. 33; Hecker in v. Stengels Wörterb. Bd. 1 S. 63.

[4]) vgl. hierzu Peckert, Militärgesetzgebung, Militärverordnungsrecht, militärischer Oberbefehl nach deutschem Staatsrechte.

befehle diejenigen Anordnungen sind, welche die unmittelbare militärische Aktion zum Gegenstande haben, während das Gebiet der Armeeverordnung alle diejenigen Verwaltungstätigkeiten umfaßt, welche auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet sind, also die Sorge für das Personal und die sachlichen Bedürfnisse desselben.[1]) Trägt eine Anordnung des Staatsoberhauptes zugleich den Charakter des Armeebefehls und den der Armeeverordnung, so bedarf sie der Gegenzeichnung durch den Kriegsminister nur insoweit, als sie Armeeverordnung ist.

Die Grundlage für die Verantwortlichkeit und die Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers wie der anderen preußischen Staatsminister bildet die Bestimmung des Art. 44 VU.: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Demnach hat der preußische Kriegsminister alle in den Geschäftskreis der Heeresverwaltung fallenden Regierungsanordnungen gegenzuzeichnen, d. h. er hat alle jene Schriftstücke, in welchen die auf dem Gebiete der Heeresverwaltung ergehenden Anordnungen und Verfügungen des Königs niedergelegt sind, mit seiner Unterschrift zu versehen. Und zwar genügt seine Gegenzeichnung allein. Es ist jedoch üblich, daß Regierungsakte, welche nicht nur in den Geschäftskreis des Kriegsministeriums, sondern zugleich in den Wirkungskreis anderer Ministerien fallen, nicht nur vom Kriegsminister, sondern auch von jenen Ministern gegengezeichnet werden, deren Geschäfts-

[1]) Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 35; Bornhak Bd. 3 S. 33; Thudichum in Holtzendorffs Jahrb. Bd. 2 S. 92 sagt: „Verordnungen in Militärangelegenheiten sind Verfügungen, welche nicht bloß einzelne Maßregeln befehlen, sondern Regeln aufstellen, nach welchen alle Fälle gleicher Art künftig zu behandeln sind, bis die Verordnung wieder aufgehoben oder durch Ablauf der im voraus ihrer Geltung gesetzten Zeitfrist erloschen ist". Brockhaus S. 82 leugnet, daß zwischen Verordnungen und Befehlen ein materieller Unterschied bestehe. „Verordnungen sind Befehle mit Kontrasignatur, Befehle sind Verordnungen ohne Kontrasignatur." Vgl. ferner Hecker in v. Stengels Wörterb. Bd. 1 S. 63; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 512 Note 3.

bereiche sie ebenfalls angehören. Ebenso werden in ständiger Übung Gesetze von allen Ministern gegengezeichnet.[1])

Nach preußischem Staatsrechte kann sich der Kriegsminister wie jeder andere Minister in der Regel durch seine untergebenen Beamten, Direktoren, Räte, vertreten lassen, in den Plenarsitzungen des Staatsministeriums,[2]) vor dem Landtage,[3]) selbst bei Vorträgen vor dem Monarchen, wenn nicht der König persönlichen Vortrag angeordnet hat. Ausführungsverordnungen und Entscheidungen, welche vom Kriegsminister ausgehen, können vom Direktor oder einem vortragenden Rat „im Auftrage" erlassen oder verkündet werden. Dagegen ist es unbedingt unstatthaft, daß sich der Minister bei der Gegenzeichnung von Regierungsakten des Königs vertreten läßt. Es erfordert Art. 44 VU., daß der Kriegsminister in Person die Gegenzeichnung der königlichen Anordnungen vornimmt und die Verantwortung übernimmt.

Das bayerische Staatsrecht hebt den Unterschied zwischen Regierungsanordnungen, welche unter der Unterschrift des Königs ergehen, und solchen, welche nur auf seinen Befehl ergehen, scharf hervor. Bezüglich der ersteren bestimmt Art. 4 Abs. 1 d. Ges. v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister: „Der König wird seine Regierungsanordnungen jedesmal von den Ministern oder von den zeitlichen Stellvertretern gegenzeichnen lassen, in deren Geschäftskreis die Sache einschlägt". Nach dieser gesetzlichen Bestimmung hat der bayerische Kriegsminister alle vom Könige persönlich unter seiner Fertigung ausgehenden Regierungsanordnungen gegenzuzeichnen, welche in den durch die Formationsverordnung v. 9. 12. 1825 festgesetzten Wirkungskreis des Kriegsministeriums fallen. Und zwar ist seine Gegenzeichnung die allein gesetzlich notwendige, und nur im Falle seiner Verhinderung kann die Regierungsanordnung durch den Stellvertreter des Kriegsministers, sei dieser Minister oder Staatsrat im ordentlichen Dienste, gegengezeichnet werden.

---

[1]) v. Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 103.
[2]) Verordn. v. 3. 11. 1817 (GS. 1817 S. 289) VIII.
[3]) Art. 60 VU.

Gehört die Regierungsanordnung zum Geschäftskreise mehrerer Ministerien, so muß zu der Gegenzeichnung durch den Kriegsminister noch die durch die anderen in Betracht kommenden Minister hinzutreten. Andererseits ist die Gegenzeichnung des Kriegsministers in gewissen Fällen auch dann erforderlich, wenn eine Anordnung nicht seinen Wirkungskreis betrifft. Denn nach verordnungsmäßiger Bestimmung[1]) bedürfen alle Gesetze, die Landtagsabschiede und die königlichen Verordnungen, welche nach Vernehmung des Staatsrates ergehen, der Gegenzeichnung des Gesamtstaatsministeriums.

Regierungsanordnungen auf dem Gebiete der Heeresverwaltung, welche nicht unter Unterschrift des Königs, sondern nur auf seinen Befehl ergehen, müssen von dem Kriegsminister oder von dem Stellvertreter gefertigt sein.[2])

Art. 6 d. Ges. a. a. O. bezeichnet die Unterzeichnung der Ministerialverfügung durch den Minister als einen Akt, der die Ministerverantwortlichkeit begründet, stellt aber diese Unterzeichnung nicht als zur Vollziehbarkeit der Verfügung erforderlich dar. Nach dem Gesetze ist lediglich die Gegenzeichnung der vom Könige erlassenen Anordnung durch den Minister notwendig.[3]) Daraus ergibt sich unmittelbar, daß die Fertigung aller Ministerialverfügungen durch den Minister oder seinen Stellvertreter kein staatsrechtlich notwendiger Akt ist. Allerdings entscheidet nach den Bestimmungen der Formationsverordnung v. 9. 12. 1825[4]) der Minister allein; da es sich jedoch hier nur um eine verordnungsmäßige Bestimmung handelt, so ist es zulässig, daß der König verordnungsmäßig oder für den besonderen Fall dem Minister die Ermächtigung erteilt, sich in einzelnen Angelegenheiten durch untergebene Beamte vertreten zu lassen. In diesem Falle kann der Minister einzelne Angelegenheiten untergebenen Beamten zur selbständigen Behandlung überweisen. Doch ist dieses königliche Ermächtigungsrecht nicht unbegrenzt. Einer-

[1]) FormVerordn. v. 9. 12. 1825 (Weber Bd. 2 S. 261) § 123; Verordn. v. 3. 8. 1879, den Staatsrat betr. (G.u.VBl. 1879 S. 736) § 15a.

[2]) Gesetz a. a. O. Art. 6.

[3]) Gesetz a. a. O. Art. 4.

[4]) §§ 28, 112.

seits erfordern gesetzliche Einzelvorschriften die persönliche Tätigkeit des Ministers, und andererseits darf durch die Vertretung die gesetzlich geforderte Führung des Ministeriums bezw. die Leitung der Geschäfte[1]) nicht ganz vom Vorstand des Ministeriums aus der Hand gegeben werden. Damit beschränkt sich das Gebiet der Vertretungsmöglichkeit des Ministers durch untergeordnete Beamte auf Angelegenheiten nebensächlicher oder rein formeller Natur. Demgemäß hat auch die KriegsminBekanntm. v. 17. 3. 1886[2]) § 4 bestimmt, daß der Kriegsminister den Abteilungen des Kriegsministeriums unter seiner persönlichen Verantwortlichkeit übertragen kann: „die Erledigung von Dingen, bei welchen es sich nicht um prinzipielle Entscheidungen, sondern nur um den Vollzug und die Ausführung bereits feststehender Anordnungen, um Erläuterungen hierzu, überhaupt um Verhältnisse untergeordneter Natur handelt", ferner das „Einholen von Gutachten" und von „Detailausweisen".

So besteht für Preußen wie für Bayern der allgemeine Grundsatz, daß Anordnungen des Königs in Heeresangelegenheiten der Mitwirkung des Kriegsministers bedürfen. Diese Mitwirkung und damit die Verantwortlichkeit des Kriegsministers ist jedoch in beiden Staaten ausgeschlossen, soweit das Gebiet des Armeebefehles reicht.

Der Unterschied zwischen Armeeverordnung und Armeebefehl trat in Preußen erst in Erscheinung, als es eine Verfassung erhielt, da einerseits die Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850 zu allen Regierungsakten des Königs die ministerielle Gegenzeichnung forderte und andererseits das auf die Verfassung nicht beeidigte Heer unter dem alleinigen Befehle des königlichen Kriegsherrn beließ. Nun trat ein Zustand vollständiger Verwirrung ein. Einzelne Armeebefehle und Orders verschiedenen Inhalts wurden unkontrasigniert, dagegen andere Armeebefehle sowie auch der größte Teil der Kommandoorders kontrasigniert der Armee oder den betreffenden Kommandostellen usw. bekanntgemacht. Dem machte erst der unter Gegenzeichnung des Kriegs-

---

[1]) Gesetz a. a. O. Art. 1 u. 2.

[2]) Weber Bd. 11 S. 468.

ministers v. Roon am 18. 1. 1861 ergangene, im Ministerialblatte für die innere Verwaltung Preußens 1861 S. 73 abgedruckte Erlaß, die Gegenzeichnung und Bekanntmachung der Armeebefehle betr., ein Ende.[1])

Dieser erklärte das bisherige Verfahren für dienstnachteilig, insbesondere weil dadurch Irrungen und Unsicherheit entstünden, und weil der Umstand, daß die Kommandoorders kontrasigniert wurden, zu Verzögerungen geführt habe. Indem er nun eine ordnende Feststellung des Gegenstandes für erforderlich hielt, sprach er aus, daß alle der Armee bekanntzumachenden königlichen Orders den Charakter des militärischen Befehls behalten, jedoch weder die Stellung des Kriegsministers noch verfassungsmäßig bestehende Normen alteriert werden sollen. Im einzelnen hat er demnächst folgende Anordnungen getroffen:

1. Armeebefehle sowie Orders, welche der König in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten erläßt, werden ohne Gegenzeichnung expediert.

2. Sind in diesen Orders Bestimmungen enthalten, welche auf den Militäretat von Einfluß sind oder andere Zweige der Militärverwaltung berühren, so findet folgendes Verfahren statt:

a) Sind die Orders nicht an den Kriegsminister gerichtet, so wird der König die Bestimmungen demselben mittels besonderer Orders, welche alsdann mit seiner Gegenzeichnung zu versehen sind, zugehen lassen;

b) sind diese Orders an den Kriegsminister zur weiteren Veranlassung gerichtet, so hat dieser sie behufs Aufbewahrung bei den Akten gegenzuzeichnen, ihren Wortlaut aber als einen Militärbefehl ohne Gegenzeichnung der Armee oder den betreffenden Kommandostellen usw. bekanntzumachen.

[1]) Der Erlaß v. 18. 1. 1861 wird von Georg Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 40, da er den Charakter einer einseitigen königlichen Anordnung besitze, nur insoweit für maßgebend erachtet, als er mit anerkannten staatsrechtlichen Grundsätzen nicht in Widerspruch stehe. Hiermit stimmen viele Schriftsteller überein, welche ihn als von Anfang an verfassungswidrig halten. Mögen sich auch an der staatsrechtlichen Gültigkeit des Erlasses Zweifel erheben lassen, so befindet sich doch die Praxis mit ihm im Einklange. Vgl. hierher noch Arndt, Staatsrecht S. 466, VerwR. S. 135.

3. Außerdem verbleibt es in bezug auf die vom Könige in Armeeangelegenheiten getroffenen Bestimmungen, welche der König dem Kriegsminister nicht durch Orders bekanntmacht, bei dem bisherigen Verfahren, so daß dieser von allem rechtzeitig Kenntnis erhält.

4. Alle übrigen, nur die Militärverwaltung im allgemeinen oder in ihren einzelnen Zweigen betreffenden Orders sowie alle anderen Orders, welche den Etat alterieren oder sonst einen Regierungsakt enthalten, werden wie bisher vor der Absendung mit der Gegenzeichnung des Kriegsministers versehen.

Diese Anordnungen entsprechen unzweifelhaft dem zur Zeit ihres Erlasses in Preußen bestehenden verfassungsmäßigen Zustande, da nach Art. 44 VU. alle Minister verantwortlich sind und zur Gültigkeit eines Regierungsaktes die Gegenzeichnung eines Ministers genügt, mithin die Rechtslage die war, daß die Gegenzeichnung des Kriegsministers ausreichend war zur Gültigkeit einer die Militärverwaltung betreffenden oder doch zugleich berührenden Anordnung des Königs, wogegen die bloßen Armeebefehle einer Gegenzeichnung nicht bedurften. Dies hat sich jedoch dadurch geändert, daß die Reichsverfassung das preußische Kontingent zugleich mit den ihm angegliederten Kontingenten gleich wie das sächsische und württembergische Kontingent dem kaiserlichen Oberbefehle unterstellt hat. Andererseits hat die Reichsverfassung die Kommandogewalt der Kontingentsherren, von einzelnen Ausnahmen, welche ausdrücklich als Gegenstände des ausschließlichen kaiserlichen Oberbefehls bezeichnet sind, abgesehen, nicht aufgehoben, sondern sie hat über sie die übergeordnete Oberbefehlsgewalt des Kaisers gestellt. Ja sie hat sie sogar in einzelnen Beziehungen als selbständig und alleinberechtigt bezeichnet. So erscheint die Kommandogewalt der Kontingentsherren, mit einziger Ausnahme der des Königs von Bayern, heute in der Hauptsache als eine untergeordnete und unselbständige.[1]) Die Kommandogewalt des Königs von Preußen als solchen ist ausgeschlossen, soweit es sich um folgende Gegen-

[1]) Laband Bd. 4 S. 58; dagegen Brockhaus S. 216, 219 ff.; vgl. auch Bornhak Bd. 3 S. 37 f.

stände handelt: Ernennung des Höchstkommandierenden des preußischen Kontingents und der Festungskommandanten (Art. 64 Abs. 2 RV.); Inspektion der Truppen (Art. 63 Abs. 3 RV.); Bestimmung des Präsenzstandes, der Gliederung und Einteilung der preußischen Truppen (Art. 63 Abs. 4 RV.); Bestimmung der Garnisonen (Art. 63 Abs. 4 RV.); Anordnung der Kriegsbereitschaft, Einberufung der Reserve, der Landwehr und des Landsturmes (Art. 63 Abs. 4 RV.; § 8 Abs. 1 WehrG.). Sie erscheint als selbständig in folgenden Angelegenheiten: Ernennung der Offiziere (Art. 66 RV.), deren dienstliche Verwendung, Erteilung eines Kommandos, Versetzung, Beförderung und Entlassung,[1]) Bestimmung der äußeren Abzeichen (Art. 63 Abs. 2 RV.), Verwendung der Truppen im polizeilichen Interesse (Art. 66 Abs. 2 RV.). Die Kommandogewalt ist eine unselbständige und untergeordnete in allen übrigen Fällen.[2]) Soweit die Kommandogewalt des Königs von Preußen als solchen reicht, hat er auch heute noch das Recht, Armeebefehle zu erlassen.[3]) Insofern beansprucht der königliche Erlaß v. 18. 1. 1861 für Preußen noch fortdauernde Gültigkeit.

Hiernach bedürfen die Armeebefehle des Königs von Preußen der Gegenzeichnung des Kriegsministers nicht, sie werden jedoch durch eine solche nicht ungültig. Es steht im Ermessen des Königs, ob er einen Armeebefehl mit oder ohne Gegenzeichnung erläßt. Doch kann der Kriegsminister durch die Gegenzeichnung eines Armeebefehles niemals die Verantwortlichkeit für seine Gesetzmäßigkeit übernehmen; denn die Verfassung kennt eine Verantwortlichkeit des Kriegsministers für

---

[1]) Laband Bd. 4 S. 59.

[2]) Art. 64 Abs. 1 RV.

[3]) Hierbei ist jedoch zu bemerken, daß die RV. im Art. 63 Abs. 2 und Art. 66 Abs. 1 u. 2 nicht eine Entscheidung darüber trifft, ob die dort genannten Angelegenheiten Gegenstände des Oberbefehls oder Gegenstände der Militärverwaltung sind, sondern lediglich die Zuständigkeit zwischen Kaiser und Kontingentsherrn regelt. Die Frage, ob Gegenstände des Oberbefehls oder solche der Militärverwaltung vorliegen, regelt sich daher nach dem jeweiligen Einzelstaatsrechte, so daß sehr wohl einzelne der in den angeführten Artikeln bezeichneten Gegenstände nach diesem der Militärverwaltung zugeschrieben sein könnten.

Armeebefehle nicht. Die Gegenzeichnung ist selbst dann nicht notwendig, wenn der Befehl mittelbar den Etat berührt, wie z. B. Anstellung und Entlassung von Offizieren.[1]) Nur wo der Etat unmittelbar berührt wird, z. B. bei Verpflegungs- und Bekleidungsvorschriften, ist eine Gegenzeichnung notwendig; hier handelt es sich eben schon nicht mehr um Armeebefehle, sondern um Armeeverordnungen, welche nach Art. 44 VU. der Gegenzeichnung bedürfen.

Das bayerische Heer steht unter der Militärhoheit des Königs, im Kriege unter dem Befehle des Bundesfeldherrn.[2]) Demzufolge steht dem Könige von Bayern als Träger der Heereshoheit das Verordnungsrecht und das Befehlsrecht zu; mit dem Erlasse des Mobilmachungsbefehles tritt das kaiserliche Oberbefehlsrecht ein.[3]) Armeebefehle erläßt daher im Frieden ausschließlich der König von Bayern. Auch für Bayern gilt der allgemeine staatsrechtliche Grundsatz, daß Armeebefehle der Gegenzeichnung des Kriegsministers nicht bedürfen, und daß sich auf sie die Ministerverantwortlichkeit nicht erstreckt.

Die Frage, welche Regierungsanordnungen in der Form des Armeebefehles ohne ministerielle Gegenzeichnung ergehen können, hat das bayerische Staatsrecht nicht geregelt. Es erübrigt demnach lediglich, die Entscheidung der Frage aus den allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen über den militärischen Oberbefehl und der Notwendigkeit des Ausschlusses der Verantwortlichkeit Dritter für die militärischen Befehle abzuleiten. Hieraus ergibt sich folgender Satz: Der Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des bayerischen Kriegsministers unterliegen alle jene Anordnungen, welche sich nicht unmittelbar auf die militärische Verwendung der Truppen beziehen.[4]) Die Beschränkung der ohne Gegenzeichnung ergehenden Armeebefehle auf die rein militärische Truppenverwendung rechtfertigt sich auch durch die allgemeine Fassung des Art. 4 des Gesetzes v. 4. 7. 1848, die Ministerverantwortlichkeit betr.; denn die Bestimmung des Art. 4 a. a. O.,

---

[1]) Ziff. 1 d. Erl. v. 18. 1. 1861.

[2]) Bündnisvertrag III § 5 III Abs. 1.

[3]) Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 705.

[4]) Seydel, Bayer. Staatsrecht § 117 Anm. 3; ferner Bd. 3 S. 706.

daß alle Regierungsanordnungen des Königs gegenzuzeichnen sind, läßt es ausgeschlossen erscheinen, das Anwendungsgebiet der ohne Gegenzeichnung des Kriegsministers ergehenden Armeebefehle über jene Fälle auszudehnen, in denen die Unvereinbarkeit der ministeriellen Verantwortlichkeit mit dem militärischen Oberbefehle des Königs gegeben ist.

Diesem Standpunkte des bayerischen Staatsrechtes entspricht es auch, daß Ernennungen und Beförderungen im Heere zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Kriegsministers bedürfen.[1]) Hingegen hat der preußische Allerh. Erlaß v. 18. 1. 1861 die Orders in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten als Armeebefehle betrachtet. Doch hat der preußische Kriegsminister, wenn auch eine Gegenzeichnung der Orders selbst nicht stattfindet, nachträgliche Gegenzeichnung behufs Mitteilung und Aufbewahrung bei den Akten vorzunehmen, da Ernennungen und Beförderungen von Offizieren auf den Militäretat von Einfluß sind.[2])

Das Recht und die Pflicht der Kriegsminister, Verordnungen gegenzuzeichnen, besteht selbstverständlich nur so weit, als Verordnungen ihrer Landesherren in Frage kommen. Es ist vollständig ausgeschlossen, daß der preußische Kriegsminister Verordnungen des Kaisers mit Rechtswirksamkeit gegenzuzeichnen vermag. Die Gegenzeichnung kaiserlicher Verordnungen kann im Gegenteile lediglich durch den Reichskanzler nach Art. 17 RV. vorgenommen werden, auch im Verhinderungsfalle des Reichskanzlers ist der preußische Kriegsminister nicht zur Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen befugt. Da das Militärwesen sich nicht in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befindet, kann für den Reichskanzler nach dem Reichsgesetze v. 17. 3. 1878 betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers[3]) kein Spezialvertreter ernannt werden, und ins-

---

[1]) vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 706; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 103. Über die Frage, ob der Kaiser berechtigt ist, Mitteilung von den Ernennungen und Beförderungen zu fordern, s. Brockhaus S. 159.

[2]) Erl. v. 18. 1. 1861 Ziff. 1 u. 2; vgl. Arndt, Staatsrecht S. 551; Bornhak Bd. 3 S. 40.

[3]) RegBl. 1878 S. 7.

besondere kann nicht der preußische Kriegsminister zum Ressortstellvertreter des Reichskanzlers bestellt werden. Im Verhinderungsfalle des Reichskanzlers sind die das Militärwesen betreffenden kaiserlichen Verordnungen durch den Generalstellvertreter gegenzuzeichnen.[1]) Wenn in der Praxis, wie das Preuß. Armeeverordnungsblatt ergibt, kaiserliche Erlasse nicht bloß vom Reichskanzler, sondern auch vom Kriegsminister gegengezeichnet wurden,[2]) so ist letzteres staatsrechtlich bedeutungslos und überflüssig, da der preußische Kriegsminister dem Reiche nicht verantwortlich ist und sein kann.[3])

8. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit der Kriegsminister.

In dem Wesen des konstitutionellen Königtums ist der Satz begründet: „the king can do no wrong"; damit ist jedoch nicht ausgesprochen, daß der König nicht tatsächlich die Rechtsordnung brechen, das Gesetz verletzen könne, sondern der Sinn des Satzes ist lediglich der, daß über dem Könige keine richterliche oder disziplinäre Instanz denkbar ist, welche ihn wegen seiner Regierungshandlungen zur Rechenschaft ziehen könnte. Die Möglichkeit, daß der Monarch wider die Gesetze regiert, und die Unmöglichkeit, ihn dafür zur Verantwortung zu ziehen, hat zur Ausbildung der Ministerverantwortlichkeit geführt. Die Minister haben bei allen Regierungshandlungen des Königs mitzuwirken, ihr Wille tritt dem Willen des Herrschers in gewissem Umfange beschränkend hinzu. Dies soll für die gesetzmäßige Regierung des Staates Gewähr bieten. Daraus entspringt für die Minister die oberste Pflicht, mit der ganzen Macht ihrer staatsrechtlich ausgezeichneten Stellung hierfür einzutreten. Die Nichterfüllung dieser Pflicht begründet ihre Verantwortlichkeit.

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 64; Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 38ff.

[2]) z. B. WehrO. v. 28. 9. 1875.

[3]) vgl. Arndt, Staatsrecht S. 464; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 40; v Rönne, Reichsstaatsrecht 2. Aufl. Bd. 1 S. 302 Note 1.

Die Minister sind in erster Linie dem Monarchen als ihrem Dienstherrn verantwortlich. Die Ministerverantwortlichkeit wäre jedoch im Hinblick auf ihre Zweckbestimmung unvollkommen, wäre dem Monarchen allein das Recht eingeräumt, sie geltend zu machen. Demgemäß ist in den meisten Staaten der Schwerpunkt der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit in die Hände der Volksvertretung gelegt worden, denen das Recht eingeräumt ist, die Ministeranklage zu erheben.

So war es denn auch in Preußen wie in Bayern seit dem Erlasse der Verfassungen geltendes Recht, daß der Kriegsminister für die gesamte Militärverwaltung dem Könige und dem Landtage verantwortlich ist. Während dieser Satz auch heute noch für den bayerischen Kriegsminister von allen Schriftstellern uneingeschränkt anerkannt wird, besteht heute in der Literatur Streit darüber, wer auf dem Gebiete der preußischen Heeresverwaltung die Verantwortung zu tragen habe und inwieweit der preußische Kriegsminister als verantwortlich anzusehen sei.

Ausgehend von der Ansicht, daß die Landesherren zur Verwaltung ihrer Kontingente heute nur mehr insoweit berechtigt seien, als die Reichsverfassung ihnen dieses Recht verfassungsmäßig oder, soviel Württemberg betrifft, vertragsmäßig eingeräumt hat, daß im übrigen die Militärverwaltung auf das Reich übergegangen sei, sieht Hänel in den Kriegsministerien Reichsbehörden, welche zugleich mit ihren Befugnissen in der militärischen Reichsverwaltung landesherrliche Befugnisse als landesherrliche Behörden wahrnehmen, und zwar dergestalt, daß sie beide Bestandteile ihrer Kompetenz mit der partikularen Firma decken. Daraus zieht er dann den naheliegenden Schluß, daß die gesamte vollziehende Militärverwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers stehe. „Soweit dieselbe berührt wird von dem landesherrlichen Mitwirkungsrechte, ist er kraft des kaiserlichen Überwachungsrechtes nur dafür verantwortlich, daß diese Mitwirkungsrechte nach Maßgabe und innerhalb der Grenzen der Reichsgesetze gehandhabt werden. Soweit die vollziehende Militärverwaltung den Organen des Reiches, insbesondere den partikularen Kriegsministerien in ihrer Eigenschaft als Reichsbehörden zusteht, hat der Reichskanzler vorbehaltlich lediglich

der anerkannten Sonderstellung des rein militärischen Befehls des Kaisers dieselbe zu vertreten. Wie jeder andere Zweig eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reiches ist sie darum auch seiner Leitung untergeben und ihm selbst in allen ihren Organen verantwortlich.“ [1]) Insbesondere liege wie für alle Zweige der Reichsverwaltung, so auch für die Militärverwaltung die Pflicht der jährlichen Rechnungslegung dem Reichskanzler ob (Art. 72 RV.). „Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit, die ihm damit für die gesamte Wirtschaftsführung der Militärverwaltung auferlegt ist, hat aber zur notwendigen und selbstverständlichen Voraussetzung, daß er gegenüber sämtlichen wirtschaftsführenden Behörden der Militärverwaltung, auch den an der Spitze des Kontingents befindlichen Kriegsministerien, in einem Verhältnis behördenmäßiger Überordnung steht, welche ihm ermöglicht, nicht nur über alle Abweichungen von dem Etat zu befinden, sondern auch für die sachgemäße Wirtschaftsführung innerhalb des Etats und für die Erledigung der bei der Rechnungslegung hervortretenden Anstöße aufzukommen.“ [2])

Die Ansicht Hänels läßt zwar die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers gegenüber dem Könige und dem Landtage fortbestehen, begrenzt sie jedoch auf ein ganz kleines Gebiet. Nur insoweit wäre der Kriegsminister noch verantwortlich, als die Reichsverfassung dem Könige von Preußen kontingentsherrliche Rechte eingeräumt hat. Auf dem gesamten Gebiete der übrigen Militärverwaltung wäre jedoch die Verantwortlichkeit von dem Kriegsminister auf den Reichskanzler, das Recht, sie geltend zu machen, von dem Könige und dem Landtage auf Bundesrat und Reichstag übergegangen. Von der Stellung eines selbständigen Leiters des preußischen Kriegswesens wäre der Kriegsminister in der Hauptsache zu einem untergeordneten Organe des Reichskanzlers herabgesunken, das dessen Anordnungen zu befolgen hätte und ihm für Pflichtverletzungen verantwortlich wäre.

Eine ähnliche Ansicht vertritt Georg Meyer, Lehrb. des

---

[1]) Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 524.

[2]) a. a. O. S. 515.

deutschen Staatsrechts § 135 S. 416: „er (der Reichskanzler) steht endlich an der Spitze der ganzen Reichsverwaltung in dem Sinne, daß er allen anderen Reichsbeamten übergeordnet und Chef aller Reichsbehörden ist". Hieraus ergibt sich bei der Tatsache, daß Meyer die Kriegsministerien als Reichsbehörden ansieht,[1]) die Schlußfolgerung, daß der Reichskanzler als der Vorgesetzte des preußischen Kriegsministers anzusehen ist und demzufolge auch die Verantwortung für die gesamte Militärverwaltung zu tragen hat.

Die Ansicht Hänels ist, abgesehen von der Frage der Verantwortlichkeit auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Militärverwaltung, gleich wie die Ansicht Georg Meyers in ihrer ganzen Tragweite unhaltbar. Zunächst erscheint schon die Voraussetzung, die Militärverwaltung sei Reichsverwaltung, die Kriegsministerien Reichsbehörden, wie bereits oben ausgeführt, als unzutreffend. Selbst angenommen, die Kriegsministerien seien als Reichsbehörden anzusehen, ist keinesfalls der Reichskanzler ihr Chef, sind sie nicht seiner Leitung untergeben und ihm nicht für ihre Handlungen und Unterlassungen verantwortlich. Man müßte vielmehr die Kriegsministerien als dem Reichskanzler gleichstehende oberste Reichsbehörden ansehen. Dies ließe sich auch nicht im Hinblick auf den Wortlaut der kaiserlichen Verordnung v. 23. 11. 1874[2]) leugnen, wonach die Kriegsminister zu obersten Reichsbehörden nur „vorbehaltlich der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers" erklärt sind. Denn die angezogene Bestimmung sollte nicht die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die von den Kriegsministerien vorgenommenen Geschäfte begründen, sondern sie bezieht sich nur auf das durch die Reichsverfassung geschaffene, unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sich vollziehende Aufsichtsrecht des Reiches. Ist ja doch nach Art. 17 RV. der Reichskanzler nur für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers verantworlich, nicht aber für die Regierungshandlungen anderer, so nicht für Beschlüsse oder Verordnungen des Bundesrates, so nicht für Handlungen der Kriegsminister. Wäre nun schon der

---

[1]) vgl. Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 41 Note 17.
[2]) RGBl. S. 235.

preußische Kriegsminister nicht dem Reichskanzler untergeordnet, wenn das preußische Kriegsministerium als Reichsbehörde anzusehen wäre, so ist er es um so weniger, da es nicht Reichs-, sondern Landesbehörde ist. Die Reichsverfassung hat andererseits aber auch den Einzelstaaten die selbständige Militärverwaltung nicht entzogen, sondern die Einzelstaaten sind nach wie vor für die Heeresverwaltung zuständig. Die Kontingentsherren haben alle mit dieser Verwaltung verbundenen Rechte auszuüben, soweit sie nicht ausdrücklich auf das Reich bezw. auf den Kaiser übertragen sind, und für ihre Zuständigkeit streitet im Zweifelsfalle die Vermutung. Das landesherrliche Militärverwaltungsrecht bildet nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Demgegenüber ist das Reich in der Hauptsache auf das Recht der Beaufsichtigung der landesherrlichen Militärverwaltung beschränkt, und für die Ausübung der Reichsaufsicht ist der Reichskanzler nach der Auslegung, welche Art. 17 RV. seit seinem Bestehen erlitten hat, verantwortlich. Darauf beschränkt sich aber auch seine Verantwortlichkeit, und nur auf dem kleinen Gebiete, welches von dem Militärverwaltungsrechte des Reiches bezw. des Kaisers beherrscht wird, trägt er eine selbständige Verantwortung. Für alle Verwaltungshandlungen des Kontingentsherrn ist seine Verantwortlichkeit ausgeschlossen, hierfür kann die Verantwortlichkeit nur das nach dem Landesstaatsrechte hierfür bestellte Organ tragen, und das ist in Preußen der Kriegsminister. Nicht die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, wie Hänel annimmt, sondern die des preußischen Kriegsministers bildet die Regel.

Auch Brockhaus S. 125f. nimmt an, daß durch die Vorschriften des Reichsverfassungsrechtes die Militärverwaltung aus einer Angelegenheit des einzelnen Kontingentsstaates zur Reichssache geworden sei, daß sie durch die Befehle des Kaisers beherrscht und unter seiner bezw. des Reichskanzlers Aufsicht geführt werde. Demzufolge habe sich auch die Stellung des Kriegsministers geändert, der nicht mehr wie früher dem Beherrscher und den Ständen seines Landes, sondern dem Reiche für seine Verwaltung verantwortlich sei. „Nur das Reich, speziell der Reichskanzler, kann ihn wegen der Verwendung der im Etat für die Verwaltung des Kontingents bestimmten Gelder Decharge

erteilen, wie wieder der Reichskanzler durch Bundesrat und Reichstag dechargiert wird. Die Verantwortlichkeit des Kriegsministers gegenüber dem Reiche bezieht sich aber nicht bloß auf die etatmäßige Verwendung der für das Kontingent ausgeworfenen Reichsgelder, sondern auch auf die Beobachtung der Reichsverfassung, der Reichsgesetze und der vom Kaiser oder vom Bundesrate ergangenen Verordnungen. Die Landtage der einzelnen Staaten können ihn nur insoweit zur Rechenschaft ziehen, als er gegen die Landesverfassung und die Landesgesetze sich vergangen hat, ohne durch die Berufung auf das Reichsrecht gedeckt zu sein. Dasselbe muß für die Verantwortlichkeit des Kriegsministers gegenüber dem Kontingentsherrn gelten. Auch dieser kann dem Kriegsminister gegenüber nur als der Bewahrer und Beschützer des Landesrechts in Betracht kommen, während es dem Kaiser obliegt, die korrekte Ausführung und Wahrung des Reichsrechts zu bewachen."

Obschon also Brockhaus in der Militärverwaltung eine Reichsangelegenheit sieht, zieht er doch nicht die letzte Schlußfolgerung aus dieser Ansicht, daß er den Reichskanzler, der an sich für die gesamte Verwaltung des Reiches verantwortlich ist, auch auf dem Gebiete der Militärverwaltung für verantwortlich ansieht. Im Gegenteile läßt er die einzelstaatlichen Kriegsministerien dem Reiche gegenüber verantwortlich sein. Und zwar soll die Verantwortlichkeit dem Reiche gegenüber dann bestehen, wenn irgendwelche Bestimmungen des Reichsrechtes oder kaiserlicher Anordnungen verletzt sind. Daneben soll noch eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Kontingentsherrn und den Einzellandtagen laufen, die jedoch eng auf das Gebiet des Landesrechtes begrenzt bleibt.

Zu welchen weitgehenden Folgerungen diese Überspannung des Reichsgedankens in der Verantwortlichkeit der Kriegsminister führen muß, zeigt Brockhaus, wenn er fortfährt: „Selbst in den wenigen Angelegenheiten, welche die Verfassung den Kontingentsherrn zur selbständigen Erledigung zugewiesen hat, wie die Ernennung der Offiziere und die Bestimmung der Kontingentsabzeichen, fungiert der Kriegsminister nicht als wirklicher Minister des Kontingentsstaates; denn wenn er die Ernennung untauglicher

Offiziere oder die Einführung in Farbe und Schnitt von denen der preußischen Armee abweichender Uniformen anriete, so würde er von Kaiser und Reich, nicht aber von dem Oberhaupte oder den Ständen seines Landes zur Rechenschaft gezogen werden können". Also selbst in den wenigen Angelegenheiten, welche den Kontingentsherrn zur selbständigen Erledigung durch die Reichsverfassung zugewiesen sind, sollen die Kriegsminister nicht dem Landesherrn und den Ständen ihres Landes, sondern dem Kaiser und dem Reiche verantwortlich sein. Dies ist ein Widerspruch in sich selbst. Können die Kontingentsverwaltungen in diesen Angelegenheiten selbständig vorgehen, so kann der hierfür verantwortliche Kriegsminister nicht dem Kaiser und dem Reiche verantwortlich sein; sind die Kriegsminister in diesen Angelegenheiten den Faktoren des Reiches verantwortlich, so ist die Verwaltung der bezeichneten Angelegenheiten nicht selbständig. Denn der Begriff der Selbständigkeit einer einzelstaatlichen Verwaltung schließt jede Verantwortlichkeit gegenüber den Reichsorganen aus; zum Schutze des Reiches gegenüber einer ungesetzlichen Verwaltung ist ihm in diesen Fällen nicht das Recht eingeräumt, die hierfür verantwortlichen Personen zur Rechenschaft zu ziehen, sondern zu diesem Zwecke hat ihm die Reichsverfassung das weitgehende Aufsichtsrecht des Art. 4 zur Verfügung gestellt.

Es ist fernerhin allgemein anerkannter staatsrechtlicher Grundsatz, daß das Staatsoberhaupt in der Wahl der Personen uneingeschränkt ist, welche als seine Ratgeber in allen Regierungshandlungen auch gewillt sind, die Verantwortung für die Leitung der Regierung zu übernehmen; das Amt des Ministers ist ja, wie kein zweites Staatsamt, auf das persönliche Vertrauen des Monarchen in die Person und die Fähigkeiten der dazu berufenen Personen abgestellt. Es wäre Folge der Ansicht von Brockhaus, daß die Kriegsminister vom Kaiser, dem sie verantwortlich sind, ernannt und entlassen würden. Doch werden sie im Gegenteile von den Kontingentsherren ernannt und entlassen. Andererseits hat der verantwortliche Minister das Recht und die Pflicht, Regierungsanordnungen des Herrschers, dem er verantwortlich ist, auch gegenzuzeichnen.

Es ist aber seit dem Bestehen des Reiches noch nicht vorgekommen, daß Regierungsanordnungen des Kaisers von den Kriegsministern der Kontingentsstaaten gegengezeichnet worden sind. Wenn einige kaiserliche Verordnungen, wie z. B. die Wehrordnung v. 28. 9. 1875, die Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers tragen, so erscheint sie in diesen Fällen niemals allein, sondern zusammen mit der des Reichskanzlers. Und wenn kaiserliche Erlasse nur die alleinige Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers tragen, so ergibt eine genaue Untersuchung ihres Inhalts, daß es sich in Wirklichkeit nicht um kaiserliche Erlasse handelt, sondern um Erlasse des Königs von Preußen als Kontingentsherrn. Wenn endlich der Kriegsminister dem Reichstage für seine Amtsführung verantwortlich sein soll, so muß auch andererseits der Reichstag in der Lage sein, sie geltend zu machen; der Kriegsminister muß lediglich in seiner Eigenschaft als solcher das Recht und die Pflicht haben, an den Verhandlungen des Reichstages teilzunehmen und ihm dort Rede zu stehen.[1]) Nach dem Reichsverfassungsrechte haben aber die Kriegsminister nicht das Recht, an den Verhandlungen des Reichstages teilzunehmen, außer sie sind Bevollmächtigte zum Bundesrate.[2]) Wie soll nun der Reichstag einen Kriegsminister zur Verantwortung ziehen, der nicht Bevollmächtigter zum Bundesrate ist?

Demnach ergibt sich, daß auch die Theorie von Brockhaus über die Verantwortlichkeit der Kriegsminister unzutreffend ist.[3])

Eine dritte Ansicht vertritt endlich Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 484 in der Frage, ob die Landeskriegsminister dem Bundesrate und dem Reichstage dafür verantwortlich sind, daß sie die Reichsgesetze und den Reichsetat beobachten. „Verantwortlich ist dem Bundesrat und dem Reichstag nur der Reichskanzler und dieser nur für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers (Art. 17 RV.), also nicht für Handlungen oder Unterlassungen eines Kriegsministers, Festungskommandanten,

---

[1]) vgl. Art. 60 preuß. VU., wonach die Minister Zutritt zu jedem der beiden Häuser des Landtages haben und auf ihr Verlangen gehört werden müssen.

[2]) RV. Art. 9.

[3]) vgl. hierzu Laband Bd. 4 S. 63 Note 1 und Arch. f. öffentl. R. Bd. 3 S. 525.

Regimentskommandeurs. Ganz gewiß kann aber im Bundesrate wie im Reichstage zur Sprache gebracht und moniert werden, wenn Heeresverwaltungsbehörden Reichsgesetze, insbesondere das Etatsgesetz verletzen. Der Rechnungshof für das Deutsche Reich wird es monieren und die Entlastung verweigern, wenn das Etatsgesetz durch das preußische oder sächsische Kriegsministerium außer acht gelassen wurde. Dem Reichskanzler sind auch in Ansehung der Rechnungslegung und Rechnungsführung die genannten Behörden nicht unterstellt. Zwar hat der Reichskanzler gemäß Art. 72 RV. dem Bundesrat und dem Reichstage über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches zur Entlastung Rechnung zu legen, verantwortlich ist er jedoch für diejenigen Verwendungen nicht, welche Militärbehörden vorgenommen haben."

Auch diese Ansicht entspricht nicht ganz dem tatsächlich herrschenden Rechtszustande, wonach, wie unten näher auszuführen ist, der Reichskanzler die Verantwortung für die gesamte Finanzverwaltung des Reiches und demgemäß auch für die militärische Finanzverwaltung, die ja ein Teil der Reichsfinanzverwaltung ist, zu tragen hat.[1])

Um zu einem richtigen Ergebnis in der Entscheidung der Frage, wie sich die Verantwortlichkeit auf dem Gebiete der preußischen Militärverwaltung gestaltet und wem insbesondere der preußische Kriegsminister verantwortlich ist, zu gelangen, ist es erforderlich, den Kreis der Militärverwaltungsgeschäfte, welche der Zuständigkeit des preußischen Kriegsministers anheimgegeben sind, in zwei Gruppen zu zerlegen. Den Verwaltungsgeschäften, welche mit der finanziellen Wirtschaftsführung gar nichts zu tun haben, treten alle jene Geschäfte gegenüber, welche in irgendeiner Beziehung, sei es mittelbar

---

[1]) vgl. über die Frage ferner Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 120 f.; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 559; Rede des Grafen Bismarck in der Reichstagssitzung v. 28. 9. 1867 (Stenogr. Ber. S. 139 Sp. 2): „Ich gebe hiermit die von dem Herrn Vorredner vermißte Erklärung ab, daß ich den Bundeskanzler auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes dem Reichstage oder dem Bunde gegenüber für verantwortlich ansehe, solange die jetzige Bundesverfassung besteht".

oder unmittelbar, den Etat berühren, mögen sie auch in der Hauptsache mit der Wirtschaftsführung nichts zu tun haben.

Die Reichsverfassung hat keine unmittelbaren Reichsmilitärverwaltungsbehörden geschaffen, sie hat die Zuständigkeit zur Vornahme einzelner Verwaltungsanordnungen auf den Kaiser übertragen, im übrigen aber die Militärverwaltung den Einzelstaaten belassen. Demgemäß wird die Verwaltung des preußischen Kontingents und der ihm angegliederten Kontingente formell durch das preußische Kriegsministerium als Zentralbehörde geführt. Andererseits hat die Reichsverfassung das Heerwesen der Reichsgesetzgebung unterworfen,[1]) dem Bundesrate das Recht zugeschrieben, Ausführungsverordnungen zu den Reichsgesetzen und Beschlüsse von Reichsaufsichts wegen zu erlassen,[2]) und endlich hat sie dem Kaiser das ausschließliche Recht eingeräumt, gewisse Anordnungen für sämtliche Kontingente zu treffen.[3]) Insoweit in diesen Richtungen Bestimmungen des Reichswillens ergangen sind, ist der preußische Kriegsminister materiell an sie gebunden. Der preußische Kriegsminister führt die Verwaltung der dem preußischen Heere angehörenden Truppenteile formell selbständig, materiell gebunden an die Vorschriften und Anordnungen des Reiches. Er ist preußischer Staatsminister und als solcher weder dem Kaiser oder dem Bundesrate noch dem Reichstage verantwortlich, sondern nur dem Könige und dem Landtage von Preußen. Soweit die Verwaltung des preußischen Kontingentes durch die Vorschriften der Reichsgesetze, die Anordnungen des Kaisers und die Beschlüsse des Bundesrates beherrscht wird, geht seine Verantwortlichkeit lediglich darauf, daß er seine Verwaltung im Einklange mit diesen Bestimmungen führt. Soweit neben diesen Vorschriften noch Raum für ein freies Ermessen bestehen kann, hat der preußische Kriegsminister die volle Verantwortlichkeit für den Inhalt seiner Verfügungen zu tragen. Der Form nach ist die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers von der Verantwortlichkeit der

---

[1]) Art. 4 Ziff. 14 RV.
[2]) Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 u. 3 RV.
[3]) vgl. Art. 63—65 RV.

anderen preußischen Staatsminister in nichts verschieden; nur ihrem Umfange nach ist sie enger begrenzt. Denn die Beschränkung der freien Willensentschließung des preußischen Kriegsministers durch den Reichswillen auf ein engbegrenztes Gebiet hat auch die Begrenzung der Verantwortlichkeit zur unausschließbaren Folge.[1])

Die überaus klaren und einfachen staatsrechtlichen Grundsätze über die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers werden jedoch von einer einschneidenden Ausnahme durchkreuzt, einer Ausnahme, welche den preußischen Kriegsminister in ein nicht bestimmt ausgedrücktes Unterordnungsverhältnis zum Reichskanzler gebracht hat und mit seiner staatsrechtlichen Stellung als verantwortlicher Minister in einem unausgleichbaren Widerspruche steht. Und diese Ausnahme betrifft die Wirtschaftsführung der Militärverwaltungsbehörden. Der Militärfiskus ist mit Ausnahme des bayerischen Militärfiskus Reichsfiskus.[2]) Die Ausgaben für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen werden aus der Reichskasse bestritten und durch das Reichsetatsgesetz festgestellt.[3]) Die Einnahmen und Ausgaben der Militärverwaltung sind Einnahmen und Ausgaben des Reiches; die Kontrolle über die geordnete Wirtschaftsführung der Militärverwaltungsbehörden wird durch den Rechnungshof des Deutschen Reiches ausgeübt.[4]) Ferner hat über die Verwendung der Einnahmen der Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.[5]) Andererseits hat die Reichsverfassung wie die übrige Militärverwaltung, so auch die wirtschaftliche Verwaltung des Heerwesens den Einzelstaaten überlassen. Die Leistung der Ausgaben nach Maßgabe der im Etat festgestellten Sätze und die Vereinnahmung der zur Einzahlung kommenden Summen erfolgt nach Maßgabe der hierfür bestehenden gesetzlichen oder verordnungsmäßigen Vorschriften durch diejenigen Einzelstaaten, welche noch eigene Kontingents-

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 62 f.; Gaupp, Württemb. Staatsrecht § 98 II.
[2]) vgl. unten S. 81 f.
[3]) RV. Art. 62 Abs. 3.
[4]) vgl. unten S. 84 f.
[5]) Art. 72 RV.

verwaltungen haben. Die Leistung der Ausgaben und die Empfangnahme der Einnahmen erfolgt für Rechnung des Reiches.

Da nun der Reichskanzler einerseits für die Durchführung des Reichshaushaltsetats und demgemäß auch des Militäretats die Verantwortung trägt,[1]) und andererseits die verfassungsmäßige Pflicht hat, dem Bundesrate und Reichstage über die Verwendung aller Einnahmen, also auch über die Verwendung, welche Militärbehörden vorgenommen haben, Rechnung zu legen, so muß ihm auch die Möglichkeit gewährt sein, die wirtschaftliche Geschäftsführung der Militärbehörden zu überwachen und zu beeinflussen. Die verfassungsmäßige Stellung des Reichskanzlers hat zur Voraussetzung, daß er gegenüber sämtlichen wirtschaftsführenden Behörden der Militärverwaltung, also insbesondere den an der Spitze der Kontingentsverwaltungen stehenden Kriegsministerien, in einem Überordnungsverhältnis steht, welches es ihm ermöglicht, in allen die Finanzen berührenden Angelegenheiten seinen Willen zur Geltung zu bringen, insbesondere über alle Abweichungen vom Etat zu entscheiden und auf eine sachgemäße Wirtschaftsführung innerhalb des Etats hinzuwirken.[2])

Daraus ergibt sich für die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers zunächst folgendes:

Der preußische Kriegsminister steht in allen die Finanzen berührenden Angelegenheiten in einem Unterordnungsverhältnis zum Reichskanzler. Er hat die finanzielle Verwaltung zu führen, aber er bedarf zu allen Abweichungen vom Etat der Genehmigung des Reichskanzlers und hat auch sonst seinen Anordnungen für die Wirtschaftsführung Folge zu geben. Diese Unterordnung des preußischen Kriegsministers unter den Reichskanzler konnte naturgemäß die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers nicht unberührt lassen, sondern mußte gerade auf diesem Gebiete sich besonders geltend machen. Bei der Beurteilung der Frage, wie sich nunmehr die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers für die finanzielle Heeresverwaltung gestaltet, ist davon

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 340; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 559.

[2]) Laband Bd. 4 S. 53; Hänel, Staatsrecht S. 512; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 559 Anm. 30; a. A. Arndt, Staatsrecht S. 484.

auszugehen, daß die Zuständigkeit des preußischen Kriegsministers zur Wirtschaftsführung nicht geändert worden ist, daß er vielmehr nach wie vor die finanzielle Verwaltung in eigener Zuständigkeit zu führen hat. Er kann jedoch mit den ihm durch den Reichsetat überwiesenen Mitteln nicht frei schalten und walten, er ist an die Ansätze und die näheren Bestimmungen des Reichsmilitäretats gebunden. Andererseits ist seinem Ermessen innerhalb dieser Schranken freier Spielraum gegeben, sofern nicht spezielle, auf die Wirtschaftsführung bezügliche Anordnungen des Reichskanzlers ergehen. Der preußische Kriegsminister kann zunächst selbständig bestimmen, welche Geschäfte er zur Durchführung des Militäretats abschließen will, er kann die näheren Bedingungen dieser Geschäfte festsetzen, er kann die Einzelverwendung der ihm durch die Ansätze des Reichsetats zugewiesenen Summen regeln. Ergeht jedoch eine Anordnung des Reichskanzlers über die Wirtschaftsführung, so ist das freie Ermessen des Kriegsministers ausgeschlossen, er hat dieser Anordnung Folge zu leisten. Des ferneren ist seine freie Willensentschließung weiterhin dadurch begrenzt, daß er zu allen Abweichungen vom Etat die Genehmigung des Reichskanzlers einholen muß. Liegt eine Anordnung des Reichskanzlers über die Wirtschaftsführung oder die Genehmigung einer Abweichung vom Etat vor, so decken Anordnung und Genehmigung den Kriegsminister; seine Verantwortlichkeit beschränkt sich darauf, daß er die finanziellen Geschäfte nach Maßgabe der Anordnung oder Genehmigung führt. Für die Anordnung selbst und für die Abweichung vom Etat hat nicht der preußische Kriegsminister die Verantwortung zu tragen, sondern der Reichskanzler. Andererseits ist jedoch auch die Annahme denkbar, daß der preußische Kriegsminister einer Anordnung des Reichskanzlers nicht Folge leistet, daß er bei Abweichungen vom Etat die Genehmigung des Reichskanzlers nicht einholt oder der eingeholten Entscheidung zuwiderhandelt. Diese Fälle des Konfliktes zwischen Kriegsminister und Reichskanzler zeigen deutlich die Unvollkommenheit des Reichsverfassungsrechtes, welches einerseits dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit für den Militäretat aufbürdet, andererseits ihm jedoch keinerlei Zwangsmittel gegen

den Kriegsminister an die Hand gibt und bei der Gestaltung der Dinge auch nicht geben kann. Denn auch die finanzielle Militärverwaltung ist Sache des Bundesstaates Preußen und nicht des Reiches und der sie leitende preußische Kriegsminister Bundesstaatsminister und Landesbeamter, nicht Reichsbeamter. Daraus ergibt sich unmittelbar, daß der Reichskanzler weder für die Handlungen des preußischen Kriegsministers verantwortlich ist noch ihn zur Befolgung seiner Anweisungen und zur Einholung seiner Entscheidung im Zwangswege anhalten kann. Ist allerdings dem Reichskanzler das Recht eingeräumt, über alle Abweichungen vom Etat zu befinden und in die militärische Finanzverwaltung der Bundesstaaten leitend und anordnend einzugreifen, so beschränkt sich andererseits sein Recht und seine Pflicht streng auf dieses Gebiet der Genehmigungen und Anordnungen. Keinesfalls ist er dadurch zum Dienstvorgesetzten des preußischen Kriegsministers geworden, keinesfalls ist ihm dadurch eine Disziplinargewalt über ihn gegeben. Wenn daher der preußische Kriegsminister den Ansätzen des Etats oder den Anordnungen des Reichskanzlers zuwiderhandelt, so kann dieser nicht direkt gegen ihn vorgehen, sondern er muß einen anderen Weg einschlagen.

Die Reichsverfassung hat das Reichsinteresse gegenüber der allgemeinen Regel, daß der Vollzug der Reichsgesetze, die Verwaltung, den Bundesstaaten zukommt, dadurch gewahrt, daß sie die Verwaltungstätigkeit der Einzelstaaten der Beaufsichtigung durch das Reich unterworfen hat. Dies gilt auch für das Militärwesen.[1]) Der Reichsaufsicht kommt hauptsächlich Bedeutung hinsichtlich des Vollzuges der Reichsgesetze zu. Die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze wird vom Kaiser und in seinem Namen vom Reichskanzler ausgeübt.[2]) Der Reichsetat wird in den Formen der Reichsgesetzgebung festgestellt,[3]) er ist formelles Gesetz. Damit unterliegt der Vollzug des Reichsmilitäretats, die militärische Finanzverwaltung, der Reichsaufsicht.

---

[1]) Art. 4 Ziff. 14 RV.
[2]) Art. 17 RV.
[3]) Art. 62 Abs. 3 RV.

Damit hat auch der Reichskanzler die Möglichkeit, gegen ein budgetwidriges Verfahren des preußischen Kriegsministers einzuschreiten, mag dieser nun direkte Abweichungen vom Militäretat vornehmen oder in Nichtbefolgung der Anweisungen des Reichskanzlers Geschäfte zugunsten und zu Lasten der Reichskasse abschließen. Doch richtet sich das einzuschlagende Verfahren nicht direkt gegen den Kriegsminister, sondern es kann nur der preußische Staat veranlaßt und gegebenenfalls gezwungen werden,[1]) dem budgetwidrigen Verfahren des preußischen Kriegsministers Einhalt zu tun. Diese Bestimmungen versagen jedoch, sobald das Finanzgebaren des preußischen Kriegsministers keinen Mangel oder keine Unrichtigkeit im Sinne des Art. 7 Ziff. 3 RV. darstellt. In diesem Falle erübrigt dem Reichskanzler nichts, als die Übernahme der finanziellen Ergebnisse der preußischen Militärverwaltung in die von ihm dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung zu legende Rechnung abzulehnen.[2]) Die notwendige Folge hiervon ist die Einleitung diplomatischer Verhandlungen zwischen dem Reiche und Preußen und gegebenenfalls ein Zwang des preußischen Staates auf seinen Kriegsminister zur Einhaltung der Anordnungen des Reichskanzlers. Also nicht direkter Zwang des preußischen Kriegsministers durch den Reichskanzler, sondern Einwirkung des Reiches auf den preußischen Staat zum Zwecke der Abstellung der Mängel und Unrichtigkeiten in der Finanzverwaltung des preußischen Kriegsministers bildet das verfassungsmäßige Recht. Nur die Faktoren des preußischen Staates können den Kriegsminister zwingen, den Anordnungen des Reichskanzlers Folge zu leisten und seine Genehmigung zu allen Abweichungen vom Etat einzuholen, dem Reiche steht eine solche Befugnis nicht zu.

Daraus ergibt sich für die Verantwortlichkeit in den fraglichen Fällen folgender Rechtszustand:

Der Reichskanzler hat die Verantwortlichkeit für seine Anordnungen und dafür zu tragen, daß er alle verfassungsmäßigen Mittel angewendet hat, um den Kriegsminister zur Einholung

---

[1]) Art. 7 Ziff. 3, Art. 19 RV.

[2]) vgl. Denkschr. des Reichskanzlers im Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 150 ff.

seiner Genehmigung bei Etatsüberschreitungen zu veranlassen und seinen Anordnungen Nachachtung zu verschaffen. Damit erschöpft sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers; keinesfalls hat er die Verantwortlichkeit für die von dem Kriegsminister abgeschlossenen budget- oder anordnungswidrigen Geschäfte zu übernehmen. Für diese ist im Gegenteil der preußische Kriegsminister voll verantwortlich. Er trägt die Verantwortlichkeit, sowohl wenn er ohne Genehmigung des Reichskanzlers vom Etat abweicht als auch wenn er seine Finanzverwaltung gegen die Entscheidung oder die Anordnungen des Reichskanzlers führt. Und zwar trägt er die Verantwortlichkeit nicht gegenüber dem Reiche, sondern gegenüber dem Könige und dem Landtage von Preußen. Dieser Zustand entspricht nicht nur dem geltenden Staatsrechte, sondern er ist auch erträglich. Bei der Tatsache, daß trotz des in Frage stehenden Verhaltens des preußischen Kriegsministers die von ihm abgeschlossenen Rechtsgeschäfte die Reichskasse berechtigen und verpflichten, ist es nicht ausgeschlossen, daß Schadensersatzansprüche des Reiches gegen den Bundesstaat Preußen entstehen und geltend gemacht werden. Was ist dann selbstverständlicher, als daß der preußische Kriegsminister seinem Landesherrn und dem Landtage über sein Finanzgebaren Rede steht, und daß er von ihnen zur Verantwortung gezogen wird?

Demnach läßt sich die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers kurz dahin festlegen:

Der preußische Kriegsminister ist seinem Könige und nach Art. 61 VU. auch dem preußischen Landtage verantwortlich. Er trägt die volle Verantwortlichkeit für den Inhalt seiner Verfügungen, und nur insoweit, als er verpflichtet ist, die Reichsgesetze, die Beschlüsse des Bundesrates, die Anordnungen des Kaisers, die Ansätze des Reichsetats und endlich auch die Anordnungen des Reichskanzlers zu befolgen, begrenzt sich seine Verantwortlichkeit darauf, daß er seine Verwaltung gemäß diesen Vorschriften führt.

Gleich in der Form, verschieden nach dem Inhalte gestaltet sich die Verantwortlichkeit des bayerischen Kriegsministers. Die Sonderstellung des bayerischen Heerwesens bringt es mit sich,

daß die Verantwortlichkeit des bayerischen Kriegsministers weitaus umfassender ist. Und zwar zeigt sich dies vor allem auf dem Gebiete der finanziellen Militärverwaltung.

Die Reichsverfassung sagt in der Schlußbestimmung zum Abschn. XII, daß die Art. 69—71 über die Feststellung des Reichshaushaltsetats auf den Aufwand für das bayerische Heer nur nach Maßgabe des Bündnisvertrages v. 23. 11. 1870 unter III § 5 Anwendung finden. Dieser bestimmt nun, daß zwar Art. 58 RV. gleichfalls für Bayern gültig sei, daß jedoch dieser Artikel für Bayern folgenden Zusatz erhalte: „Der in diesem Artikel bezeichneten Verpflichtung wird von Bayern in der Art entsprochen, daß es die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiete gelegenen festen Plätze und sonstigen Fortifikationen einbegriffen, ausschließlich und allein[1]) trägt". Die von Bayern aufzubringenden Beträge werden in einer Summe festgestellt, die im Bundesbudget für das Kgl. Bayer. Kontingent in einer Summe ausgeworfen wird. Die Verwendung dieser Summe ist Bayern überlassen, die Spezialetats werden nicht vom Reiche, sondern von Bayern aufgestellt.[2]) Dem Reiche gegenüber hat Bayern nur die Pflicht, die ihm zugewiesenen Gelder auch wirklich zu Heereszwecken zu verwenden. Deshalb findet Art. 72 RV., welcher dem Reichskanzler die jährliche Rechnungslegung über die Verwendung der Reichseinnahmen auferlegt, auf die Ausgaben für das bayerische Heer nur insoweit Anwendung, als dem Bundesrate und dem Reichstage die Überweisung der für das bayerische Heer ausgeworfenen Summe an Bayern nachzuweisen[3]) ist. Hieraus ergibt sich, daß die an Bayern überwiesenen Gelder nicht Reichs-, sondern Landesgelder sind, und daß der bayerische Militärfiskus Landesfiskus[4]) ist. Die Aufstellung der Militäretats erfolgt von den nach bayerischem Staatsrechte hierzu berufenen Faktoren. Auch die Rechnungskontrolle und die Erteilung der Entlastung über die Verwendung der vom Reiche an Bayern überwiesenen Summe

[1]) Bündnisvertrag III § 5.
[2]) Bündnisvertrag III § 5 II.
[3]) Schlußbestimmung zum Abschn. XII der RV.
[4]) vgl. unten S. 81.

steht den nach bayerischem Staatsrechte hierzu berufenen Organen des Königreiches zu. Es ist demnach keine Rede davon, daß der bayerische Kriegsminister dem Reichskanzler auf dem Gebiete der finanziellen Militärverwaltung irgendwie untergeordnet wäre; dem Reichskanzler steht nicht das Recht zu, in die bayerische Militärverwaltung in irgendwelcher Hinsicht einzugreifen. Die bayerische Heeresverwaltung ist in finanzieller Hinsicht vollständig selbständig. Der bayerische Kriegsminister hat die Verantwortlichkeit für die Aufstellung und Durchführung der Spezialetats und für alle Maßnahmen auf dem Gebiete der finanziellen Heeresverwaltung selbständig und allein zu tragen.[1])

Da die Heeresgesetzgebung Sache des Reiches ist[2]) und der Bundesrat die Ausführungsvorschriften zu den Reichsgesetzen erläßt,[3]) ist der bayerische Kriegsminister gleich wie der preußische durch die Reichsgesetze und die Beschlüsse des Bundesrates gebunden und insoweit lediglich für deren Beobachtung verantwortlich. Andererseits hat der bayerische Kriegsminister nicht wie der preußische den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten. Die Sonderstellung des bayerischen Heerwesens bedingt den Ausschluß aller Verwaltungs- und Befehlsrechte des Kaisers.[4]) Um die Einheit des deutschen Heeres auch gegenüber Bayern zu wahren, bestimmte der Bündnisvertrag: „In bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, dann hinsichtlich der Mobilmachung wird Bayern volle Übereinstimmung mit den für das Bundesheer bestehenden Normen herstellen".[5]) Außerdem hat sich Bayern „bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung sowie der Gradabzeichen" „die Herstellung der vollen Übereinstimmung mit dem Bundesheere vorbehalten".[6]) In beiden Fällen handelt es sich um Angelegenheiten, welche für das übrige Reichsheer durch kaiserliche Anordnungen geregelt werden.[7]) Beide

---

[1]) vgl. Brockhaus S. 142.
[2]) Art. 4 Ziff. 14 RV.
[3]) Art. 7 Ziff. 2 RV.; vgl. unten S. 69 f.
[4]) vgl. Brockhaus § 39.
[5]) III § 5 III Abs. 2.
[6]) Bündnisvertrag III § 5 III Abs. 3.
[7]) Art. 63 Abs. 3 RV.

unterliegen in Bayern dem Heeresverordnungsrechte des Königs und demnach dem Mitwirkungsrechte des Kriegsministers, doch besteht zwischen beiden Fällen ein tiefgreifender Unterschied. Während nämlich Bayern vertragsmäßig verpflichtet ist, in den in III § 5 Abs. 2 des Bündnisvertrages genannten Angelegenheiten die Übereinstimmung mit dem übrigen Reichsheere herzustellen, während also hier die militärischen Anordnungen des Kaisers auch in Bayern zur Geltung gebracht werden müssen, hat Bayern für die Angelegenheiten des III § 5 III Abs. 3 des Bündnisvertrages eine solche Verbindlichkeit nicht übernommen, kann daher von sich aus frei entscheiden, ob es die hierüber ergehenden Anordnungen auch bei sich zur Durchführung bringen will oder nicht. Dieser Unterschied tritt auch in der Verantwortlichkeit des bayerischen Kriegsministers in Erscheinung. In den Fällen, die unter die vertragsmäßige Verpflichtung Bayerns fallen, beschränkt sich die Verantwortlichkeit des Kriegsministers darauf, daß er die kaiserlichen Anordnungen gemäß der im Bündnisvertrage ausgesprochenen Verpflichtung zur Durchführung gebracht hat; in den anderen Fällen hat er die volle Verantwortlichkeit für den Inhalt der Anordnungen zu tragen.[1])

Demnach ist die Verantwortlichkeit des bayerischen Kriegsministers offenbar viel umfassender wie die des preußischen. Er ist nicht dem Reichskanzler untergeordnet, seine volle Verantwortlichkeit bildet die Regel. Und nur insoweit seine Verwaltung durch die Reichsgesetze, die Beschlüsse des Bundesrates und die in III § 5 III Abs. 2 des Bündnisvertrages ausgesprochene Verpflichtung gebunden ist, beschränkt sich seine Verantwortlichkeit darauf, daß er diesen Vorschriften gemäß verwaltet.[2])

---

[1]) Die Ansicht von Brockhaus S. 161, wonach in diesen Fällen eine Abänderung nur darauf zielen darf, zwischen den bayerischen und dem Reichsheere eine volle Übereinstimmung herzustellen, daß sie also nur im Sinne einer Annäherung an das Reichsheer erfolgen dürfe, ist offenbar unrichtig.

[2]) Die Selbständigkeit des bayer. Kriegsministers wird in der Literatur einstimmig anerkannt: vgl. Laband Bd. 4 S. 53; Georg Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 41, 46, insbesondere S. 60; Brockhaus S. 162f.; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 558; Hänel S. 489.

Wenn es in der Verordnung v. 31. 1. 1829, die Formation des Königl. Kriegsministeriums betr.,[1]) § 5 heißt, daß der Kriegsminister „Uns allein, den Ständen des Reiches aber nur mit Bezug auf die Nachweisung des für die Armee bewilligten Budgets verantwortlich ist", so ist dies offenbar viel zu eng gegriffen; denn tatsächlich und rechtlich unterliegen alle Regierungsanordnungen der ministeriellen Verantwortlichkeit, welche nicht unmittelbar die militärische Aktion betreffen.

9. Kapitel.

Die Geltendmachung der Verantwortlichkeit.

Die Verantwortlichkeit des bayerischen wie des preußischen Kriegsministers äußert sich nach zwei Richtungen hin. Die Kriegsminister sind in ihren Amtshandlungen verantwortlich ihren Landesherren, sie sind auch verantwortlich den einzelnen Landtagen.

Die Kriegsminister sind wie alle Minister staatliche Organe, deren Willen dem Willen des Herrschers in gewissem Umfange beschränkend hinzutritt. Sie haben jedoch keine staatliche Stellung neben dem König und unabhängig von demselben, sondern sie stehen unter dem Könige, sie sind Organe des königlichen Herrscherwillens und als solche, solange sie im Amte weilen, zum Gehorsam verpflichtet. Daraus ergibt sich, daß die allgemeine Verantwortung der Staatsdiener vor der vorgesetzten Behörde auch für die Kriegsminister gegenüber ihrem Dienstherrn, dem Könige, besteht. Diese Verantwortlichkeit ist offenbar disziplinarrechtlicher Natur, wenn auch die allgemeinen disziplinarrechtlichen Bestimmungen, unter denen die übrigen Beamten stehen, auf sie keine Anwendung finden.[2])

---

[1]) RegBl. S. 209; Weber Bd. 2. S. 557.

[2]) vgl. v. Stengel, Preuß. Staatsrecht § 34 V. Für Bayern Art. 8 des Gesetzes v. 4. 6. 1848, die Verantwortlichkeit der Minster betr. (Rechtfertigung vor dem Könige oder den Ständen des Reiches); Seydel, Bayer. Staatsrecht § 118 Anm. 3.

Die Verantwortlichkeit der Kriegsminister gegenüber ihren Landesherren ist jedoch nicht die alleinige; im Gegenteile haben das preußische wie das bayerische Staatsrecht den Landtagen das Recht eingeräumt, eine besondere Ministerverantwortlichkeit geltend zu machen. In beiden Staaten sind die Kriegsminister Regierungsorgane des Königs, nicht des Landtags. Sie haben die Staatsgeschäfte nach den Staatsgesetzen und nach dem Willen des Königs, nicht nach dem Willen und den Wünschen der Volksvertretung zu leiten. Daraus ergibt sich, daß in Preußen wie in Bayern die Kriegsminister nicht vor dem Landtage zur Verantwortung gezogen werden können, sondern daß dem Landtage lediglich das Recht eingeräumt ist, die Verantwortlichkeit der Minister im Klagewege geltend zu machen.[1])

Im einzelnen ist dieses Anklagerecht und demgemäß die staatsrechtliche Stellung der Kriegsminister in Preußen und in Bayern verschieden gestaltet.

Art. 61 preuß. VU. bestimmt: „Die Minister können durch Beschluß eines der beiden Häuser des Landtages wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates angeklagt werden. Über solche Anklagen entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten. Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen wird einem besonderen Gesetze vorbehalten".

Das in der Verfassung vorgesehene Ministerverantwortlichkeitsgesetz ist jedoch bis heute nicht zustande gekommen. Daran knüpft sich eine wichtige Folgeerscheinung. Die von der Volksvertretung geltend zu machende Ministerverantwortlichkeit war ursprünglich in der Hauptsache strafrechtlicher Natur.[2]) Das Reichsstrafgesetzbuch v. 15. 5. 1871 hat jedoch das materielle Strafrecht ausschließlich geregelt und nur in wenigen Fällen noch der Landesgesetzgebung Spielraum zum Erlasse strafrechtlicher Bestimmungen gewährt. Diese Fälle betreffen keineswegs

[1]) Art. 61 preuß. VU.; Art. 9 des bayer. Gesetzes v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister.

[2]) vgl. Bornhak Bd. 1 S. 141.

die in Art. 61 VU. aufgezählten Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates. Andererseits ist auch durch die Reichsgesetzgebung die Gerichtsverfassung der ordentlichen Gerichte sowie auch das Strafverfahren in einer die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung ausschließenden Weise geregelt und nur die Gerichtsbarkeit der Gerichtshöfe, welche über die Ministeranklagen zu entscheiden haben, und die der Disziplinargerichte unberührt gelassen worden. Daraus ergibt sich, daß ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit, dessen Erlaß auch heute noch zulässig erscheint,[1]) sich lediglich auf die disziplinare Verantwortlichkeit und auf die besondere staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Minister beziehen kann, daß es nicht mehr die Tatbestände des Verrates und der Bestechung in seinen Bereich ziehen kann, und daß es endlich nur solche Verfassungsverletzungen zum Gegenstande haben kann, die nicht unter den Tatbestand eines im Strafgesetzbuche vorgesehenen Verbrechens fallen.

Bei diesem eigentümlichen Rechtszustande kann der preußische Kriegsminister ebensowenig wie jeder andere Minister durch den Beschluß eines der beiden Häuser des Landtages in Anklagezustand versetzt werden, da es an dem durch Art. 61 VU. vorgesehenen Verfahren fehlt. Er haftet für strafbare Handlungen, die er als Minister begeht, nach dem Reichsstrafgesetzbuche; das in diesem Falle gegen ihn einzuleitende Verfahren richtet sich nach der Reichsstrafprozeßordnung, und er hat sich vor dem ordentlichen Gerichte zu verantworten. Im übrigen kann eine Verantwortlichkeit für Verfassungsverletzungen, welche nicht unter den Tatbestand eines Strafgesetzes fallen, und eine disziplinare Verantwortlichkeit in einem besonderen Verfahren nicht geltend gemacht werden. Der preußische Kriegsminister ist zurzeit lediglich seinem Könige verantwortlich, und auch für die Zukunft könnte nur eine besondere dienstrechtliche Verantwortlichkeit im Rahmen des Art. 61 VU. und eines neu zu erlassenden Ministerverantwortlichkeitsgesetzes geltend gemacht werden.

---

[1]) v. Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 103; a. A. Bornhak Bd. 1 S. 144ff.

Im Gegensatze zu Preußen hat das bayerische Staatsrecht Bestimmungen über das von den Kammern des Landtages ausgehende Anklagerecht und über das Verfahren bei Ministeranklagen getroffen.[1]) Vor allem ist hervorzuheben, daß die Ministerverantwortlichkeit dienstrechtlicher Natur ist, und daß sie sich nicht auf gemeine oder Amtsverbrechen oder Vergehen bezieht.[2]) Läßt sich der bayerische Kriegsminister gemeine oder Amtsverbrechen oder -vergehen zuschulden kommen, so ist nicht in dem besonderen Ministeranklageverfahren vor dem Staatsgerichtshofe, sondern im gemeinen Strafverfahren vor den ordentlichen Gerichten die Verfolgung zu betätigen. Andererseits unterliegen auch dem Ministeranklageverfahren und der Beurteilung des Staatsgerichtshofes nicht zivilrechtliche Ansprüche gegen den Kriegsminister. Fallen Strafklage oder zivilrechtliche Ansprüche mit der von dem Landtage erhobenen Ministeranklage zusammen, so schließt das Verfahren vor dem Staatsgerichtshofe weder das Strafverfahren noch das Zivilverfahren vor dem ordentlichen Gerichte aus, beide Verfahren gehen vielmehr nebeneinander her, können sogar wegen ein und derselben Handlung statthaben.[3])

Das Anklagerecht des Landtages ist jedoch kein allumfassendes, sondern es ist ein beschränktes in dem Sinne, daß der Kriegsminister nur dann in Anklagezustand versetzt werden kann, wenn er durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt.[4]) Der Kriegsminister kann demnach nur dann von dem Landtage in Anklagezustand versetzt werden, wenn er die Staatsgesetze verletzt hat, nicht auch schon dann, wenn er sich sonstiger Verfehlungen gegen seine Amtspflicht schuldig gemacht hat. Für letztere haftet er lediglich seinem Dienstherrn, dem Könige. Das Anklagerecht des Landtages wird durch die Verletzung der Staatsgesetze begründet. Staatsgesetze sind

---

[1]) Gesetz v. 4. 6. 1848 betr. die Ministerverantwortlichkeit Art. 9 ff.

[2]) Über die rechtliche Natur der Ministerverantwortlichkeit im allgemeinen und nach bayerischem Staatsrechte vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 520 ff.

[3]) Gesetz a. a. O. Art. 13.

[4]) Gesetz a. a. O. Art. 9.

aber nicht nur die Verfassungsgesetze, sondern alle Gesetze; auch die Verletzung der Reichsgesetze begründet die Ministerverantwortlichkeit.[1])

Der Kriegsminister haftet nur für eigene Tätigkeit. Mitwirkung bei Regierungshandlungen des Herrschers oder selbständige Tätigkeit ist die Voraussetzung der Verantwortlichkeit. Beides kann in einem Tun oder einem Nichttun bestehen. Für die Begründung der Verantwortlichkeit ist die Gegenzeichnung nicht Voraussetzung, sondern Beweismittel. Die Gesetzesverletzung muß außerdem vollendet sein, bloßer Versuch einer Verletzung ist nicht geeignet, das Anklagerecht der Kammern zu tragen.[2])

Das Anklagerecht steht nicht jeder Kammer des Landtages für sich, sondern nur dem Landtage als solchem zu. Das einzuleitende Verfahren kann sich demnach nur auf einen übereinstimmenden Beschluß beider Kammern gründen.[3]) Andererseits steht dem Landtage auch nur das Anklagerecht zu; über die erhobene Anklage entscheidet nicht der Landtag, sondern ein Staatsgerichtshof.[4])

Die Bestimmungen über die Ministeranklagen sind auf den Kriegsminister auch dann anwendbar, wenn er Offizier ist.[5]) Doch untersteht der Kriegsminister in diesem Falle dem Anklagerecht der Kammern und der Aburteilung durch den Staatsgerichtshof nur in seiner Eigenschaft als Minister und Staatsrat, nicht auch

---

[1]) vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht § 118 Anm. 10; Thudichum, Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 644.

[2]) Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Gesetzes a. a. O. Art. 9: „Der die Staatsgesetze . . . verletzt"; vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht § 118 Anm. 14.

[3]) VU. Titel X § 6 Abs. 2; Gesetz v. 4. 6. 1848 Art. 5 Abs. 1; Gesetz v. 30. 3. 1850 Art. 3 Abs. 2.

[4]) Das Ministeranklageverfahren ist teils in dem Gesetz v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister, teils in dem Gesetz v. 30. 3. 1850 über den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen die Minister (GBl. 1850 S. 134) geregelt. Letzteres Gesetz ist durch die Einführung der Reichsjustizgesetze nicht beseitigt worden (vgl. Mot. zu § 3 des Entwurfes des RGVG.; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 § 15 Anm. 40; Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit S. 143ff.).

[5]) vgl. Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1853—55, Stenogr. Ber. 2 S. 236ff.

als Offizier. Ebensowenig vermag das Urteil Wirkungen auf das Dienstverhältnis des Kriegsministers im Heere zu äußern; denn die in Art. 9 des Gesetzes v. 4. 6. 1848 betr. die Verantwortlichkeit der Minister aufgeführten Strafen beziehen sich nur auf das Dienstverhältnis des Ministers als Zivilstaatsdieners und sollten sich nur darauf beziehen, wie sich aus der Bezugnahme des Art. 9 Ziff. 1 des Gesetzes a. F. auf das Staatsdieneredikt ergab.[1])

Mit der durch die Ministeranklage realisierbaren Ministerverantwortlichkeit ist die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Landtage nicht erschöpft. Daneben besteht noch eine durch andere, lediglich parlamentarische Mittel geltend zu machende Verantwortlichkeit, die sogen. politische Ministerverantwortlichkeit. Die Mittel, welche in Preußen und in Bayern zur Verwirklichung der politischen Verantwortlichkeit der Kriegsminister dienen, sind in beiden Staaten in der Hauptsache gleichartig. Das preußische Staatsrecht hat jedem Hause des Landtages in dem Rechte, Adressen an den König zu richten,[2]) in der Befugnis, zur Informationserholung Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen,[3]) in der weiteren Befugnis, an es gerichtete Schriften an die Minister zu überweisen und von ihnen Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen,[4]) und endlich in dem Interpellationsrechte[5]) verschieden gestaltete Möglichkeiten an die Hand gegeben, die politische Verantwort-

[1]) Allerdings ist diese Bezugnahme nunmehr nach Art. 221 Abs. 3 des Beamtengesetzes v. 16. 8. 1908 in Wegfall gekommen, doch war diese Änderung wegen der Aufhebung der hier in Frage stehenden Bestimmungen des Staatsdienerediktes in Art. 220 Abs. 2 Ziff. 3 des Gesetzes a. a. O. geboten. Die Änderung bewirkte nicht eine Ausdehnung der strafrechtlichen Bestimmungen des Art. 9 des Gesetzes v. 4. 6. 1848; Art. 9 Ziff. 1 spricht nach wie vor von der Belassung des Ruhegehaltes. Dieses ist in dem Beamtengesetze v. 16. 8. 1908 geregelt, welches auf Offiziere keine Anwendung findet. Daraus ergibt sich, daß Art. 9 a. a. O. nach wie vor nur die Dienstverhältnisse des Ministers als Zivilstaatsdieners im Auge hat.

[2]) Art. 81 Abs. 1 VU.; vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 1 § 32 II, 1.

[3]) Art. 82 VU.; vgl. v. Rönne a. a. O. § 32 II, 2.

[4]) Art. 81 Abs. 3 VU.; vgl. v. Rönne a. a. O. § 32 II, 3.

[5]) vgl. v. Rönne a. a. O. § 34 IV.

lichkeit des Kriegsministers zu realisieren, während in Bayern das Informationsrecht,[1]) das Petitionsrecht,[2]) das Recht, Verfassungsbeschwerden vor den König zu bringen,[3]) die Befugnis, Adressen an den Herrscher zu richten,[4]) und endlich das Interpellationsrecht[5]) dem gleichen Zwecke dienstbar gemacht werden können.

10. Kapitel.

Die Kriegsminister als Mitglieder des Gesamtministeriums und des Staatsrates.

Um gegenüber der durch die Schaffung einzelner Ministerien erfolgten Zerlegung der Verwaltung in eine Anzahl voneinander unabhängiger Verwaltungszweige die notwendige Einheit der gesamten Staatsverwaltung zu wahren, hat das preußische Verfassungsrecht in dem sogen. Staatsministerium,[6]) das bayerische Staatsrecht in dem Gesamtstaatsministerium[7]) einen Ministerrat geschaffen, dessen Zweck eine allgemeine Ministerialberatschlagung ist. Kraft ihres Amtes sind der preußische wie der bayerische Kriegsminister Mitglieder des Gesamtministeriums.

Die Hauptaufgabe des preußischen Staatsministeriums und des bayerischen Gesamtministeriums bildet die Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit der leitenden Regierungsgrundsätze. Zu diesem Zwecke unterziehen sie die vorgelegten Angelegenheiten einer Beratung und fassen gegebenenfalls Beschlüsse, welche jedoch für die Minderheit nicht bindend sind; denn weder das

---

[1]) Art. 33 Abs. 1 GeschäftsgG. v. 19. 1. 1872; vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 § 88.

[2]) Titel VII § 19 VU.; vgl. Seydel a. a. O. § 89.

[3]) Titel VII § 21 VU.; vgl. Seydel a. a. O. § 90.

[4]) vgl. Seydel a. a. O. S. 485 ff.

[5]) GeschäftsgG. Art. 18—21; vgl. Seydel a. a. O. S. 483 ff.

[6]) KabO. v. 3. 6. 1814 (GS. 1814 S. 40) und 3. 11. 1817 (GS. 1817 S. 289); vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 1 S. 248 ff.; Bornhak Bd. 2 § 135 I; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht § 33 III.

[7]) Kgl. Entschl., Bildung des Gesamtstaatsministeriums und Ernennung der kgl. Staatsminister betr., v. 25. 3. 1848 (Weber Bd. 3 S. 677) Ziff. II.

preußische Staatsministerium noch das bayerische Gesamtministerium sind kollegiale Behörden.

Der preußische wie der bayerische Kriegsminister sind ferner durch das Ministeramt zu Mitgliedern des Staatsrates berufen, welcher in beiden Staaten oberstes beratendes Organ der Krone ist.[1])

Es mag hier noch hervorgehoben werden, daß in Bayern die Rechenschaft über die Wohltätigkeitsanstalten für das Heer, welche dem Kriegsministerium obliegt, dem Könige im versammelten Staatsrate abgelegt wird.[2])

11. Kapitel.

Kriegsminister und Geheimes Kabinett des Königs.

Dem Kreise der obersten, dem Könige unmittelbar untergeordneten Organe der Staatsgewalt gehört in Preußen noch eine Behörde an, deren Anfänge in die Mitte des 17. Jahrhunderts fallen und die heute die Bezeichnung „Geheimes Kabinett des Königs“ führt.

Die durchgreifende Umbildung der obersten Staatsbehörden durch die Verordnung v. 27. 10. 1810 berührte an sich den Bestand des Kabinetts des Königs nicht, doch wurde es in eine organische Verbindung mit dem Amte des leitenden Ministers, des Staatskanzlers, gebracht. Nach dem Wegfall des Staatskanzleramtes erlangte das Kabinett den maßgebendsten Einfluß auf die Regierungsgeschäfte. Es wurden nunmehr mehrere

---

[1]) Für den preuß. Staatsrat vgl. Verordn. v. 20. 1. 1817 (GS. 1817 S. 77), abgeändert durch Verordn. v. 6. 1. 1848 betr. die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrates (GS. 1848 S. 15). Nach der Verordn. v. 20. 1. 1817 § 4 Ziff. 2 sind Mitglieder des Staatsrates die die Verwaltung leitenden wirklichen Staatsminister. Vgl. ferner Bornhak Bd. 2 § 136; v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 1 § 17; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht § 32. Für den bayer. Staatsrat vgl. kgl. Verordn. v. 3. 8. 1879 (G.u.VBl. 1879 S. 737), wonach Mitglieder des Staatsrates die Minister sind (§ 2 a. a. O.); vgl. ferner Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 §§ 113, 114.

[2]) Verordn., die Formation der Ministerien betr., v. 9. 12. 1825 (RegBl. 1825 S. 977) § 110 Abs. 1.

Staats- und Kabinettsminister ernannt, auf deren Vortrag der König die Entscheidung in den Regierungsangelegenheiten fällte, während die Departementsminister in der Regel auf schriftliche Berichte an den Herrscher sich zu beschränken hatten. Als mit der Einführung der Verfassung und der durch sie geschaffenen Ministerverantwortlichkeit allen Ministern der Vortrag bei dem Könige eröffnet wurde, mußte die Einrichtung besonderer Kabinettsminister aufhören. Damit verlor das Kabinett wesentlich an Einfluß und Bedeutung. Immerhin bestand es, obschon mit den Grundsätzen der konstitutionellen Staatsverfassung im Widerspruche stehend, fort.

Nach der Verordnung v. 27. 11. 1810 zerfiel das Geheime Kabinett des Königs in zwei Abteilungen, eine für Hof- und Zivilsachen, eine für Militärsachen. Die Kabinettsorder v. 8. 3. 1883 übertrug die Geschäfte der auf dem Etat des Kriegsministeriums verbliebenen Abteilung für persönliche Angelegenheiten von dem Kriegsministerium auf das in seinem Personalbestande mit derselben zusammenfallende Militärkabinett. Eine weitere Änderung erlitt das Militärkabinett durch die kaiserlichen Orders v. 28. u. 30. 3. 1889, welche von ihm ein Marinekabinett für die Angelegenheiten der Reichsmarine abzweigten.

Das Kabinett ist dazu bestimmt, den König in der Ausübung seiner persönlichen Regierungstätigkeit zu unterstützen. Seine Funktionen erstrecken sich nicht nur auf die formelle Erledigung, sondern auch auf die materielle Vorbereitung der persönlichen Entschließungen des Monarchen. Es untersteht dem Landesherrn unmittelbar und wird durch seine Aufträge und Instruktionen beherrscht.[1])

Die Tätigkeit des Kabinetts findet ihre rechtliche Grenze in der Befugnis und der Pflicht der Minister, den König zu beraten, und in der durch das Erfordernis der Gegenzeichnung gesicherten Verantwortlichkeit für alle Regierungsakte. Dem Amtsbereiche des Militärkabinetts sind alle jene Angelegenheiten

[1]) vgl. über das Geheime Kabinett v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 1 S. 257; Bornhak Bd. 2 § 135 II; Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 285 ff.; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht § 33a; Brie in v. Stengels Wörterb. Bd. 1 S. 699 ff.

entzogen, welche als Regierungsanordnungen des Herrschers gemäß Art. 44 VU. der Gegenzeichnung des Kriegsministers bedürfen. Hiermit ist die Grenze zwischen der Zuständigkeit des Kriegsministers und der des Militärkabinetts gegeben. Alle militärischen Anordnungen, welche nach preußischem Staatsrechte unter Gegenzeichnung des Kriegsministers zu ergehen haben, sind auch von ihm ausschließlich und allein geschäftlich zu behandeln; alle Militärsachen, in denen eine Gegenzeichnung durch den Kriegsminister nicht erforderlich ist, können von dem Könige dem Militärkabinette zur geschäftlichen Behandlung zugewiesen werden. Und von dieser Möglichkeit ist ausgedehnter Gebrauch gemacht worden.

So ist es die Hauptaufgabe des Militärkabinetts, die Personalsachen, wie z. B. die Ernennung, Beförderung und Verabschiedung von Offizieren, welche ja nach der Allerhöchsten Verordnung vom 18. 1. 1861 der Gegenzeichnung durch den Kriegsminister nicht bedürfen, zu bearbeiten.

In Bayern bestand zur Unterstützung des Königs in seiner Regierungstätigkeit das königliche Kabinettssekretariat. Nachdem durch das Gesetz v. 4. 6. 1848 der Geschäftskreis und die Verantwortlichkeit der Minister geregelt war, wurde durch die Verordnung, das königliche Kabinettssekretariat betr., v. 15. 11. 1848[1]) dasselbe „für alle Angelegenheiten, welche nicht unmittelbar zu unserer Privatdisposition gelangen", als aufgehoben erklärt. Durch Handschreiben des Pinzregenten Luitpold vom 29. 7. 1886[2]) wurde das Kabinettssekretariat beseitigt und durch eine Geheimkanzlei ersetzt.

Die Geheimkanzlei ist keine Staatsbehörde, es sind ihr demnach auch keine Staatsgeschäfte zur Bearbeitung und Entscheidung in eigener Zuständigkeit zugewiesen. Es dient in der Hauptsache für den in der Regel schriftlichen Verkehr des Königs mit den Ministern. Daraus ergibt sich unmittelbar, daß die staatsrechtliche Stellung des Kriegsministers durch den Bestand der Geheimkanzlei nicht berührt wird.

---

[1]) Weber Bd. 4 S. 7.

[2]) G.u.VBl. 1886 S. 543.

III. Teil.

Die verwaltungsrechtliche Stellung des preußischen und des bayerischen Kriegsministers.

12. Kapitel.

Die verwaltungsrechtliche Stellung nach dem Landesstaatsrechte.

Die Stellung des preußischen Kriegsministers regelt sich auch heute noch nach den Bestimmungen des Publikandums vom 16. 12. 1808[1]) und der königlichen Verordnung über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden usw. v. 27. 10. 1810.[2]) An den hier niedergelegten Grundsätzen über das Verhältnis der Minister zum Könige vermochte die Einführung der konstitutionellen Verfassung nichts zu ändern, wohl aber berührte sie die rechtliche Stellung der Minister zum Landtage.

An der Spitze des Kriegsministeriums, welches die ganze Militärverwaltung in sich begreift und zu welchem alles gehört, was das Militär, dessen Verfassung, Einrichtung, Erhaltung und den von ihm zu machenden Gebrauch betrifft,[3]) steht als oberster Chef der Kriegsminister. Die Wirksamkeit desselben erstreckt sich in betreff der ihm überwiesenen Verwaltungsgeschäfte über sämtliche Provinzen der Monarchie.[4]) Doch ist sein Wirkungskreis nicht auf die Grenzen des Königreichs beschränkt, sondern hat sich durch die Militärkonventionen auf das Gebiet aller jener Bundesstaaten ausgedehnt, welche die Verwaltung ihrer Kontingente an Preußen übertragen haben.

---

[1]) Rabe, Sammlung Bd. 9 S. 383.

[2]) GS. 1810 S. 3ff.

[3]) vgl. Verordn. v. 18. 2. 1809 (Rabe, Sammlung Bd. 10 S. 40); Mylius, N. C. C. Tom. XII p. 785.

[4]) Publikandum v. 16. 12. 1808 § 2.

Die verwaltungsrechtliche Stellung des bayerischen Kriegsministers findet sich in der Hauptsache durch die Bestimmungen der Formationsverordnung für die Ministerien v. 9. 12. 1825 [1]) geregelt.

Der Wirkungskreis des Kriegsministeriums umfaßt hiernach alle Angelegenheiten der Leitung, Verwaltung und Rechtspflege des Heeres, dann seiner Wohltätigkeitsanstalten.[2]) „Benehmlich mit den einschlägigen Ministerien" sind dem Kriegsminister ferner übertragen die oberste Leitung über das Salpeterwesen und alle zur besseren Benutzung dieses Regals erforderlichen Verfügungen, die Anordnungen über die Pulvermühlen, den Absatz und Verkauf des erzeugten Pulvers.[3]) Endlich untersteht dem Kriegsministerium noch die Gendarmerie in persönlicher und disziplinärer Beziehung.[4])

Alle Angelegenheiten ihres Wirkungskreises unterliegen in Preußen wie in Bayern der alleinigen Entscheidung der Kriegsminister, die auch für ihre Entschließungen und Anordnungen die Verantwortlichkeit tragen. Sie haben vorzugsweise innerhalb desselben die Gesetzentwürfe vorzubereiten, die allgemeinen Vorschriften über die Grundsätze der Verwaltung aufzustellen und die gehörige Befolgung der Gesetze zu überwachen.[5]) Zu diesem Zwecke sind sie befugt, bloß reglementarische Dienstanweisungen und solche Verfügungen an die untergeordneten Behörden zu erlassen, durch welche die Zweifel über die Auslegung und Anwendung der Gesetze in einzelnen Fällen beseitigt werden; doch können sie durch ihre Erlasse weder das Gesetz ändern noch authentisch interpretieren.[6]) Sie entscheiden alle in ihrem Verwaltungsgebiete entstehenden Rechts- und

---

[1]) Allerh. Verordn. v. 31. 1. 1829, die Formation des Kgl. Kriegsministeriums betr. (Weber Bd. 2 S. 457) § 4.

[2]) FormVerordn. §§ 98—101, 103, 105—107, 109–111.

[3]) FormVerordn. § 108.

[4]) FormVerordn. § 109.

[5]) vgl. für Preußen Eingang der Kabinettsorder v. 3. 11. 1817 (GS. 1817 S. 289); vgl. für Bayern FormVerordn. §§ 26, 28.

[6]) vgl. preuß. KabO. v. 4. 6. 1832 (GS. 1832 S. 81).

Zweckmäßigkeitsfragen, soweit diese Entscheidung nicht den Gerichten übertragen ist.[1])

Alle in den Wirkungskreis der Kriegsministerien fallenden Angelegenheiten unterstehen der obersten Leitung und Aufsicht der Kriegsminister, deren Tätigkeit sich in der Regel darauf beschränkt und welche die Einzelheiten der Verwaltung den untergeordneten Behörden überlassen sollen.

Sie haben das Recht, an die ihnen untergeordneten Behörden für sich allein zu verfügen, an andere indes nicht ohne Rücksprache mit dem ihnen vorgesetzten Minister.[2])

Der preußische Kriegsminister erläßt seine Anordnungen für die Kontingente der Bundesstaaten, welche der preußischen Heeresverwaltung unterstellt sind, direkt an die Militär- und Zivilbehörden dieser Staaten und setzt sich mit den verschiedenen Ministerien derselben in Verbindung. Hinsichtlich des geschäftlichen Verkehrs zwischen dem preußischen und dem bayerischen Kriegsminister sind besondere Vereinbarungen getroffen.[3]) Hiernach brauchen die Kriegsminister nicht die Vermittlung des Ministeriums der äußeren Angelegenheiten anzurufen, um Schriftstücke an das Kriegsministerium des anderen Bundesstaates gelangen zu lassen, vielmehr findet ein direkter Schriftenwechsel zwischen den Kriegsministerien statt.

Trotzdem der preußische Kriegsminister auf eigene Verantwortlichkeit verfügt, ist er bei mehreren Gegenständen, wie sie in der Verordnung v. 27. 10. 1810[4]) niedergelegt sind, an die einzuholende Genehmigung des Königs gebunden. Außerdem hat er dem Könige eine jährliche Hauptrechenschaft über seine Verwaltung vorzulegen.[5])

---

[1]) vgl. bayer. FormVerordn. § 28.

[2]) vgl. preuß. Verordn. v. 27. 10. 1810 (GS. 1810 S. 9); Publikandum v. 16. 12. 1808 § 32.

[3]) Bündnisvertrag mit Bayern v. 23. 11. 1870 III § 5 III.

[4]) GS. 1810 S. 8/9.

[5]) Auch das bayerische Staatsrecht kannte eine ähnliche Bestimmung. § 29 der FormVerordn. v. 19. 12. 1825 bestimmte nämlich, daß jeder Minister dem Könige für jedes Verwaltungsjahr einen umfassenden Bericht über den Zustand der Verwaltung seines Ministeriums und der dazu gehörigen Zweige zu erstatten und insbesondere über die ihm zur Disposition gestellten Etats-

Die Kriegsministerien sind in Preußen wie in Bayern bureaukratisch eingerichtet. Die Entscheidung in den Angelegenheiten des Ressorts steht allein bei den Kriegsministern, und diese sind dafür verantwortlich. Doch ist es ihnen zur Vorbereitung der Entscheidung unbenommen, die Referenten zu kollegialer Beratung zu versammeln, ohne an deren Beschlüsse gebunden zu sein.[1])

Auch eine Vertretung der Kriegsminister ist zulässig. Gewisse Angelegenheiten des Ressorts können in Preußen durch die Departements, in Bayern durch die Abteilungen selbständig erledigt werden. Während jedoch in Bayern die Zuständigkeit des Ministers die Regel bildet, die Befugnis der selbständigen Erledigung von Angelegenheiten durch die Abteilungen nur die Ausnahme darstellt und nur für Gegenstände untergeordneter Natur zulässig ist,[2]) steht es in Preußen im Ermessen des Kriegsministers, ob er eine Sache seiner ausschließlichen Entscheidung vorbehält oder sie der Beratung und Beschlußfassung der Departements überläßt.[3])

13. Kapitel.

Die Kriegsminister bei der Ausübung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechtes.

Nach bayerischem wie nach preußischem Staatsrechte hatten die Kriegsminister neben der obersten Leitung der Heeresverwaltung insbesondere das Recht und die Pflicht, bei der Heeresgesetzgebung und der Ausübung des Verordnungsrechtes mitzu-

---

summen Rechenschaft abzulegen habe. Doch ist diese Bestimmung schon seit längerer Zeit aufgehoben.

[1]) vgl. bayer. FormVerordn. §§ 28, 112.

[2]) MinEntschl. v. 17. 3. 1876 § 4 Abs. 1 (Weber Bd. 11 S. 468); vgl. auch MinEntschl. v. 12. 3. 1878, die Formation des Kriegsministeriums betr. (Weber Bd. 12 S. 286), und MinEntschl. v. 6. 3. 1877, Formation des Kriegsministeriums, hier Wirksamkeit der Abteilungen desselben betr. (Weber Bd. 12 S. 40).

[3]) Publikandum v. 16. 12. 1808 (Rabe, Sammlung Bd. 9 S. 383) §§ 31, 32.

wirken; vor allem hatten sie die Vorbereitungen zum Erlasse der Gesetze zu treffen, die Gesetzentwürfe in den Landtagen zu vertreten und die Vollzugsvorschriften zu den Gesetzen zu erlassen. Hierin hat sich durch den Einfluß des Reichsverfassungsrechtes eine einschneidende Änderung vollzogen, die bei der Sonderstellung des bayerischen Heerwesens die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers mehr beeinflußte als die des bayerischen.

Art. 4 Ziff. 14 RV. hat die Zuständigkeit zum Erlasse der Heeresgesetze auf das Reich übertragen; die Folge hiervon war, daß die Bestimmungen des preußischen wie des bayerischen Verfassungsrechtes gegenstandslos wurden, wodurch die Mitwirkung der Kriegsminister bei der Heeresgesetzgebung gefordert war. An sich haben zurzeit weder der preußische noch der bayerische Kriegsminister auf dem Gebiete der Heeresgesetzgebung irgendeine Tätigkeit zu entfalten. Andererseits ist eine eigene Tätigkeit der Kriegsminister hierin aber auch nicht ausgeschlossen; so können z. B. Gesetzentwürfe vom preußischen oder vom bayerischen Kriegsminister ausgearbeitet werden und dann in der Form von Vorschlägen der preußischen bezw. bayerischen Regierung an den Bundesrat gelangen. Doch gilt dies für den bayerischen Kriegsminister nicht ausnahmslos. In einem ganz geringen Umfange besitzt Bayern auch heute noch ein eigenes Gesetzgebungsrecht für das Heerwesen.[1]) Soweit das Heeresgesetzgebungsrecht Bayerns noch aufrechterhalten ist, besteht für den bayerischen Kriegsminister das Recht und die Pflicht, den Gesetzesvorschlag zu machen[2]) und den Gesetzentwurf vor dem Landtage zu vertreten.

Was nun die staatsrechtliche Stellung der Kriegsminister auf dem Gebiete des Verordnungsrechts anlangt, so ist sie verschieden gegenüber den Rechtsverordnungen und gegenüber den Verwaltungsverordnungen.

Grundsätzlich steht ihnen nicht die Befugnis zu, allgemein verpflichtende Rechtsvorschriften zu erlassen. Doch ist es nicht

[1]) Über dieses Gesetzgebungsrecht Bayerns vgl. Seydel, Komm. S. 336ff.; Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 19.

[2]) FormVerordn. für die Ministerien v. 9. 12. 1825 § 26.

ausgeschlossen, daß in gewissen Fällen eine Berechtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen besteht. Diese Befugnis setzt unter allen Umständen Delegation voraus, und zwar in Preußen Delegation durch Reichsgesetz oder durch den König,[1]) in Bayern Delegation durch Reichsgesetz oder, soweit die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung reicht, durch Landesgesetz. Durch die Rechtsverordnungen schafft der preußische Kriegsminister Reichsrecht, der bayerische Kriegsminister Reichs- oder auf dem der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Gebiete Landesrecht

Auch Verwaltungsverordnungen können von den Kriegsministern erlassen werden. Doch zeigt sich hierbei ein Unterschied, je nachdem es sich um Verordnungen, welche zur Ausführung von Gesetzen dienen, oder um sogen. selbständige Verordnungen handelt.

Die Kriegsminister sind in der Regel nicht befugt, Ausführungsverordnungen zu den Reichsmilitärgesetzen zu erlassen; denn die Zuständigkeit hierzu liegt reichsverfassungsrechtlich beim Bundesrate.[2]) Dagegen haben sie die von dem Bundesrate erlassenen Verordnungen mit dem Dienstbefehle auszustatten und den ihnen untergebenen Behörden zum Vollzuge anzuweisen, denn die vom Bundesrate beschlossenen Verordnungen wirken niemals unmittelbar als Dienstbefehle für die Staatsbehörden, sondern erlangen diese Wirksamkeit erst durch die Mitwirkung der einzelstaatlichen Regierung.[3]) Damit kommt das nach preußischem wie

---

[1]) Über die Befugnis des Königs zum Erlasse von Rechtsverordnungen nach preußischem Staatsrecht vgl. Arndt, Reichsstaatsrecht S. 458 ff.; derselbe, Verordnungsrecht S. 137; vgl. ferner v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 1 S. 256.

[2]) Art. 7 Ziff. 2 RV.; vgl. Laband Bd. 4 S. 17 ff.; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 39; Arndt, Staatsrecht S. 457, Verordnungsrecht § 13 S. 132; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 523; Schulze, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 259; Bornhak Bd. 3 S. 42; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 576; Anschütz in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 2 S. 619 ff.; Seydel, Staatsrecht des Königreichs Bayern, im Handb. d. öffentl. R. II, 4 3. Aufl. S. 371; a. A. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 § 399 Anm. 14; Hänel, Staatsrecht S. 488; Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 91 ff.; v. Rönne, Reichsstaatsrecht 2. Aufl. Bd. 2 S. 136 f.

[3]) vgl. Seydel, Komm. S. 142.

nach bayerischem Staatsrechte bestehende Recht der Kriegsminister zur Anordnung von Vollzugsmaßregeln zu den Gesetzen wieder zum Durchbruche. Daß der bayerische Kriegsminister die Ausführungsvorschriften zu den bayerischen Landesmilitärgesetzen zu erlassen hat, ergibt sich ohne weiteres aus der Vorschrift des § 28 der Formationsverordnung für die Ministerien v. 9. 12. 1825.

Selbständige Verordnungen können dagegen von den Kriegsministern nur dann erlassen werden, wenn die Landesherren das ihnen verfassungsmäßig zustehende Verordnungsrecht[1]) auf sie übertragen haben.

Eine eigentümliche Form des Verordnungsrechtes ist durch Art. 63 Abs. 5 RV. Rechtens geworden. Diese Bestimmung der Reichsverfassung hat zwar nicht, wie manche Schriftsteller annehmen, zur Durchbrechung der staatsrechtlichen Stellung des preußischen Kriegsministers geführt, aber sie hat den von ihm ausgehenden Verordnungen maßgebenden Einfluß auf die Herbeiführung der Einheit des deutschen Heeres eingeräumt.

Art. 63 Abs. 5 RV. lautet:

„Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den in Art. 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen".

Diese hier bezeichneten Verordnungen, deren besondere Form nur für die in Art. 63 Abs. 5 RV. bezeichneten Gegenstände zu-

---

[1]) Über das Verordnungsrecht des Königs von Bayern vgl. Laband Bd. 4 S. 23; Brockhaus S. 152; Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 91 ff.; v. Rönne, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 136 ff.; Schulze, Reichsstaatsrecht S. 259; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 706. Über das Verordnungsrecht der Kontingentsherren, insbesondere des Königs von Preußen, vgl. Laband Bd. 4 S. 21 ff.; Schulze, Reichsstaatsrecht S. 259; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 556; Bornhak Bd. 3 S. 43 ff.; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 40; a. A. Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 91 ff.; v. Rönne, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 302, Bd. 2 S. 136 ff.; Brockhaus S. 124; Hänel S. 495; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 523.

lässig ist,[1]) sind durchwegs unter Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers ergangen und im preußischen Armeeverordnungsblatt verkündigt worden.[2])

Trotzdem ist es streitig, ob es sich hier um Anordnungen des Königs von Preußen als Kontingentsherrn oder um Verordnungen des Kaisers handelt. Die letztere Ansicht wird insbesondere vertreten von Brockhaus.[3])

Dieser führt in der Hauptsache aus[4]):

„Gemäß ihrer nächsten auf die preußische Armee beschränkten Zweckbestimmung bedürfen die Anordnungen des Art. 63 Abs. 5, da sie als Verordnungen anzusehen sind, nur der Kontrasignatur des preußischen Kriegsministers. Da sie jedoch auch für die nichtpreußischen Kontingente bestimmt sind und in diesen nach der Reichsverfassung nur als Verordnungen des Kaisers Geltung beanspruchen können, so müßten sie nach Art. 17 vom Reichskanzler kontrasigniert werden. Dies geschieht gleichwohl nicht, und es ist bei der ausschließlich politischen oder moralischen Bedeutung der durch die Gegenzeichnung übernommenen Verantwortlichkeit auch erträglich, daß es nicht geschieht.

Da nämlich die Kontingentsverwaltung keine einzelstaatliche Verwaltung, sondern eine durch einzelstaatliche Behörden geführte Reichsverwaltung ist, so wird der preußische Kriegsminister wie durch die von ihm allein ausgehenden Verwaltungsakte, so auch durch die Kontrasignatur der von seinem Kontingentsherrn erlassenen Verordnungen nicht dem preußischen Staate, sondern dem Deutschen Reiche verantwortlich. Er wird dies um so mehr, als derartige Verordnungen nach Art. 63 Abs. 5 für das ganze Reichsheer bestimmt sind und zu ihrer Verbindlichkeit nur der im Art. 63 Abs. 5 gedachten Form bedürfen. Insbesondere kann

---

[1]) Hänel, Staatsrecht S. 496; a. A. Anschütz in Holtzendorffs Enzyklopädie Bd. 2 S. 623 Note 1.

[2]) Nur in den Fällen, wenn sie zugleich die Etats berührten, sind sie doppelt gegengezeichnet worden für die Finanzverwaltung vom Reichskanzler, für die Kommandobehörden vom preußischen Kriegsminister.

[3]) Brockhaus S. 57 ff., insbes. S. 83 ff.; so auch Hänel, Staatsrecht S. 495 ff.; Schulze, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 259.

[4]) S. 83 ff.

nicht daran gedacht werden, den genannten Bundesratsausschuß für verantwortlich zu erklären. Ebensowenig können die Kommandeure verantwortlich sein, denn sie müssen die Verordnungen befolgen.

Die Verantwortung hat also ausschließlich der preußische Kriegsminister zu tragen. Da er dieselbe aber dem Reiche, nicht etwa dem preußischen Staate gegenüber trägt, da weiter bei der Einheit des deutschen Militärrechts eine Militärverordnung, welche das für die preußische Armee geltende Recht verletzt oder nicht verletzt, auch das für die nichtpreußischen Kontingente geltende Recht verletzen oder nicht verletzen muß, da endlich eine Verordnung, welche zu einer Überschreitung des für die preußische Armee aufgestellten Militäretats führt, eine Überschreitung des einen und ungeteilten Reichsmilitäretats sein würde, so darf die Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers für die in Rede stehenden Anordnungen in materieller Hinsicht als genügend angesehen werden".

Diese Sätze zeigen zur Genüge die Schwierigkeiten, mit denen Brockhaus zu kämpfen hat, um die Tatsache der Gegenzeichnung der in Frage stehenden Verordnungen durch den preußischen Kriegsminister mit seiner Theorie in Einklang zu bringen.[1]) Es ist eben unrichtig, in den gemäß Art. 63 Abs. 5 erlassenen Verordnungen kaiserliche Verordnungen sehen zu wollen. Im Gegenteile handelt es sich hier lediglich um Verordnungen des Königs von Preußen für das preußische Kontingent, deren materieller Inhalt dann von den Landesherren der übrigen Kontingente, soweit sie noch eine selbständige Kontingentsverwaltung haben, mit Ausnahme Bayerns, kraft der sonderrechtlichen Bestimmung des Art. 63 Abs. 5 RV. in eigene landesherrliche Verordnungen zu übernehmen ist.[2])

Doch ist die ganze Streitfrage für das geltende Recht ohne Bedeutung. Einerseits macht die Militärkonvention zwischen

---

[1]) Die Ansicht von Brockhaus ist widerlegt von Laband, Arch f. öffentl. R. Bd. 3 S. 507ff.

[2]) Laband Bd. 4 S. 21; Arndt, Staatsrecht S. 462; VerR. S. 131ff.; Seydel, Komm. S. 360ff.; Hänel, Studien Bd. 2 S. 70ff.; Hecker in v. Stengels Wörterb. Bd. 1 S. 64.

Preußen und Württemberg (Bayern scheidet hier überhaupt aus, da Art. 63 Abs. 5 für Bayern verfassungsmäßig ausgeschlossen ist)[1] die Gültigkeit der gemäß Art. 63 Abs. 5 ergangenen Verordnungen für das württembergische Kontingent von dem Erfordernis abhängig, daß sie dem Kontingentsherrn bezw. dem Landeskriegsminister mitgeteilt und von diesem publiziert worden sind,[2] und andererseits wird dieses Verfahren auch gegenüber dem umständlicheren Verfahren der sächsischen Militärkonvention[3] für den Bereich der sächsischen Armeeverwaltung tatsächlich befolgt. Diese beiden Staaten kommen aber allein in Betracht, da für die übrigen Kontingente, welche der preußischen Armeeverwaltung unterworfen sind, die preußischen Armeeverordnungen kraft der Militärkonventionen und der Unterwerfung der Kontingente unter die preußische Verwaltung ohne weiteres Gültigkeit haben.

Art. 63 Abs. 5 RV. hat fernerhin nicht bloß Verordnungen des Königs von Preußen zum Gegenstande, sondern er betrifft nicht minder die umfassenden Anordnungen, welche teils selbständig, teils erläuternden Charakters nach Maßgabe der preußischen Grundsätze zur Kompetenz des preußischen Kriegsministeriums gehören.[4] So sind denn auch zahlreiche reglementarische Anordnungen als Erlasse des preußischen Kriegsministers und gemäß den Bestimmungen der sächsischen und württembergischen Militärkonvention als übereinstimmende Erlasse des sächsischen und württembergischen Kriegsministers ergangen.

Hiermit ist dem preußischen Kriegsminister die Möglichkeit gegeben, auch für die Militärverwaltung von Sachsen und Württemberg, wenn auch nicht formell, so doch materiell, in einzelnen wichtigen militärischen Verwaltungszweigen bestimmende Grundsätze aufzustellen und so für das ganze deutsche Heer mit Ausnahme des bayerischen Kontingentes die für die größtmöglichste Kriegstüchtigkeit erforderliche Einheit herzustellen.

---

[1] Bündnisvertrag v. 23. 11. 1870 III § 5 III.
[2] Württembergische Militärkonvention v. 21./25. 11. 1870 Art. 15.
[3] Sächs. Militärkonvention Art. 2.
[4] Hänel, Staatsrecht S. 496.

Doch ist es dem preußischen Kriegsminister nicht verwehrt, auch Bayern zur Einführung der für das übrige deutsche Heer gemäß Art. 63 Abs. 5 ergangenen Anordnungen zu veranlassen. Hierzu ist ihm der Weg direkter Verhandlungen mit dem bayerischen Kriegsministerium eröffnet. Es gilt auch für diesen Fall die Bestimmung des Bündnisvertrages v. 23. 11. 1870 § 5 III Abs. 6. Hiernach kann der preußische Kriegsminister durch Verhandlungen mit dem bayerischen Kriegsminister ein Einverständnis anstreben. Wird ein solches erzielt, so ergehen die betreffenden Anordnungen für das bayerische Heer als der Form und dem Inhalte nach bayerische Verordnungen, im Gegensatze zu den in Sachsen und Württemberg erlassenen Anordnungen gleichen Inhalts, die der Form nach sächsische oder württembergische, dem Inhalte nach aber preußische Verordnungen sind.

Die ergehenden Militärverordnungen sind von den Kriegsministern zu verkündigen, und zwar werden die preußischen Verordnungen im preußischen Armeeverordnungsblatt, die bayerischen im Verordnungsblatt des Kgl. Bayer. Kriegsministeriums bekanntgemacht.

14. Kapitel.

Die Kriegsminister in der Vermögensverwaltung.

Eine der Haupttätigkeiten der Kriegsminister der vier Kontingentsverwaltungen ist die Leitung der finanziellen Militärverwaltung. Sie leiten für ihren Bereich die militärische Wirtschaft, vermitteln den Geldverkehr durch ihre Kassen, ziehen die Rechnungen ein, stellen sie zusammen, unterziehen sie einer Vorrevision. Sie leisten die Ausgaben nach Maßgabe der im Militäretat aufgestellten Sätze.

Die Aufstellung des Militäretats ist jedoch nicht Aufgabe der Einzelstaaten, sondern Reichsangelegenheit. Andererseits liegt es in der Natur der Sache begründet, daß zunächst zur Vorbereitung des Militäretats der Bedarf von den einzelstaatlichen Kriegsministerien ermittelt und in Etatssätze gebracht wird. Damit erschöpft sich vorerst die Tätigkeit der Kriegsminister.

Der Militäretat wird durch die Faktoren der Reichsgesetzgebung im Etatsgesetze festgestellt.[1]) Der Reichsmilitäretat hat eine von den Etats der übrigen Verwaltungen abweichende Gestaltung, einerseits weil das Reich das Heerwesen nicht selbst verwaltet und andererseits wegen der Sonderstellung Bayerns. Für Preußen, Sachsen und Württemberg werden auch die Spezialetats vom Reiche aufgestellt, und zwar werden für diese drei Staaten die Ausgaben bei den einzelnen Titeln in Parallelkolonnen aufgeführt. Für Bayern kommt bei der Aufstellung des Etats die Bestimmung des Bündnisvertrages v. 23. 11. 1870 III § 5 Ziff. 2 zur Anwendung, wonach der Geldbetrag, welcher für das bayerische Kontingent zu verwenden ist, im Reichsbudget in einer Summe ausgeworfen wird, während die Aufstellung des Spezialetats Bayern überlassen bleibt. So hat auch der zum ersten Male mit dem Bundesrate und dem Reichstage vereinbarte Etat für die Verwaltung des Reichsheeres[2]) unter den Ausgaben Kap. 5 (Verwaltung des Reichsheeres) im Titel 1 u. 2 die Ausgaben des „Kriegsministeriums“ getrennt für Preußen, Sachsen und Württemberg und am Schlusse des Kap. 5[3]) den Gesamtbetrag der Kosten der Militärverwaltung von Bayern aufgeführt, und an dieser Praxis wurde seither festgehalten.[4])

Diese Gestaltung des Reichsrechtes hat einen nicht unwesentlichen Unterschied zwischen der staatsrechtlichen Stellung des preußischen und des bayerischen Kriegsministers gezeitigt. Die Tätigkeit des preußischen Kriegsministers in bezug auf die Herstellung des Militäretats erschöpft sich in der Regel in der Ermittlung des Bedarfes, sofern nicht der preußische Kriegsminister zum Bevollmächtigten Preußens zum Bundesrate ernannt ist und demzufolge die Befugnis hat, den gesamten Reichsmilitäretat vor Bundesrat und Reichstag zu vertreten. Doch hat die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten mit der Stellung des Kriegsministers als preußischer Staatsminister nichts zu tun, so

---

[1]) Art. 62 Abs. 3 RV.

[2]) RGBl. 1874 S. 159ff.

[3]) a. a. O. S. 162.

[4]) vgl. Reichshaushaltsetat für das Rechnungsjahr 1906, RGBl. 1906 S. 479, und für das Rechnungsjahr 1907, RGBl. 1907 S. 157.

daß sie hier außer acht gelassen werden kann. Die Aufstellung des Etats für die preußische Heeresverwaltung und insbesondere die Feststellung des Spezialetats entzieht sich der Einwirkung des Kriegsministers.

Auch der bayerische Kriegsminister hat auf die Bemessung und Feststellung der auf Bayern entfallenden Summen keinen direkten Einfluß. Vielmehr bestimmt sich die Höhe der an Bayern zu überweisenden, im Reichshaushaltsetat als durchlaufender Posten erscheinenden Summe nach der Höhe der für das gesamte Reichsheer zu verausgabenden Geldmittel, und zwar nach dem Verhältnisse, in welchem die Kopfstärke des bayerischen Kontingents zu der des übrigen Reichsheeres steht.[1]) Andererseits werden aber die Spezialetats für das bayerische Heer nicht vom Reiche, sondern von Bayern aufgestellt. Die Frage nach der Form der Aufstellung der Spezialetats richtet sich nach bayerischem Staatsrechte. Hiermit werden die Amtsbefugnisse des bayerischen Kriegsministers wieder in die Gestaltung des bayerischen Militäretats eingeschaltet.

Der Kriegsminister hat die Spezialetats aufzustellen.[2]) Die Entwicklung des Heeresetatsrechtes hat in Bayern dahin geführt, daß der bayerische Heeresetat im Wege des formellen Gesetzes unter Zustimmung des Landtages festgestellt wird.[3]) Demzufolge hat der Kriegsminister die Aufstellung der Spezialetats vor dem Landtage zu vertreten und die einzelnen Posten zu rechtfertigen. Er hat die Zustimmung des Landtages zu den Spezialetats zu erholen und bedarf ihrer zu deren Vollzuge. Er ist aber nicht verpflichtet, sofern er es nicht verantworten zu können glaubt, sich Umänderungen an den von ihm aufgestellten Spezialetats gefallen zu lassen, die sich übrigens nur darauf beziehen könnten, daß der Landtag das, was er an einem Posten wegnimmt bei den anderen Posten wieder hinzufügt, da die Spezialetats die gesamte an Bayern überwiesene Summe erschöpfen müssen.

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 52.

[2]) FormVerordn. v. 9. 12. 1825 § 21.

[3]) Über die Frage, ob diese Praxis mit den Grundsätzen des bayerischen Staatsrechtes vereinbar ist, vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 716 ff., welcher die Frage mit Recht verneint.

Denn das Budget soll zwischen Staatsregierung und Landtag vereinbart werden. Könnten sich Staatsregierung und Landtag über die Spezialetats nicht einigen, so müßte die Staatsregierung kraft Reichsrechtes unter Ausschluß des Landtages den Heeresetat aufstellen und vollziehen.

Wenn der Bündnisvertrag v. 23. 11. 1870 III § 5 III Abs. 3 ausspricht: „Bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung sowie der Gradabzeichen behält sich die Kgl. Bayer. Regierung die Herstellung der vollen Übereinstimmung mit dem Reichsheere vor", so deckt dieser Vorbehalt alle diesbezüglichen Anforderungen der bayerischen Regierung. Der Landtag ist verpflichtet, von der vom Reiche an Bayern überwiesenen Summe alle von der Regierung zur Herstellung der Einheit in Bewaffnung und Ausrüstung geforderten Summen zu bewilligen. Der Vorbehalt des Bündnisvertrages ist nicht nur ein Vorbehalt gegenüber dem Reiche, sondern hauptsächlich ein Vorbehalt gegenüber dem Landtage, der durch die seinerzeitige Zustimmung zu dem Bündnisvertrage sein Budgetrecht auf die Dauer des Bestehens des Vertrages in der angegebenen Weise gebunden hat.[1]) Andererseits deckt der Vorbehalt auch den Kriegsminister, wenn er in die Spezialetats die zur Herstellung der einheitlichen Bewaffnung und Ausrüstung bestimmten Summen aufnimmt.

Bei der Aufstellung der Spezialetats ist der Kriegsminister gleichwie der Landtag in doppelter Weise gebunden. Die Verausgabung der von dem Reiche an Bayern überwiesenen Summe „wird durch Spezialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt. Hierfür werden im allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältnis zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind".[2]) Der Kriegsminister hat daher bei der Aufstellung der Spezialetats die Etatsansätze des Reichshaushaltsetats nach ihren einzelnen Titeln im allgemeinen verhältnismäßig zur Richtschnur zu nehmen. Die Gestaltung des Reichsmilitäretats ist also für ihn nicht unbedingt bindend, sondern nur insoweit, als die besonderen Verhältnisse Bayerns nicht etwas anderes bedingen.

[1]) Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 97.

[2]) Bündnisvertrag v. 23. 11. 1870 III § 5 II, 3.

Ferner ist der Kriegsminister verpflichtet, mit den Spezialetats die gesamte im Reichshaushaltsetat ausgeworfene Summe zu erschöpfen. Er kann keineswegs bereits im voraus Ersparnisse daran in Aussicht nehmen. Ergeben sich im Laufe der Finanzperiode Ersparnisse, so dürfen sie nicht Folgeerscheinung der Aufstellung der Spezialetats, sondern nur Ergebnis des Budgetvollzuges sein. Ersparnisse, welche der Kriegsminister bei dem Vollzuge des Heeresbudgets macht, fallen nicht der Reichskasse, sondern der bayerischen Staatskasse anheim,[1]) wie auch andererseits Überschreitungen des bayerischen Militäretats durch die bayerische Heeresverwaltung zu keiner Mehrforderung gegen das Reich berechtigen. Dagegen ist der Kriegsminister auch nicht verpflichtet, für diejenigen Heeresausgaben, welche nach dem Reichshaushaltsetat als gemeinschaftliche Ausgaben für das gesamte deutsche Heer erscheinen und zu deren Deckung der an Bayern überwiesene Gesamtbetrag bestimmt ist, Zuschüsse aus Landesmitteln in dem bayerischen Heeresetat vorzusehen. Insbesondere ist er daher nicht verpflichtet, die eigenen Einnahmen der Heeresverwaltung heranzuziehen, und seit dem Beschlusse des Landtages, wonach diese Einnahmen nicht mehr der Militärverwaltung gebühren, sondern der Staatskasse gehören,[2]) auch nicht berechtigt.[3]) Andererseits sind Ausgaben der bayerirchen Heeresverwaltung denkbar, welche zur Befriedigung von Bedürfnissen dienen, die nicht dem gesamten deutschen Heere gemeinsam sind, sondern aus besonderen Verhältnissen Bayerns entspringen, wie z. B. Kasernenbaukosten. Kann dieser Bedarf aus der vom Reiche an Bayern überwiesenen Summe nicht mehr gedeckt werden, so sind zu seiner Deckung Landesmittel heran-

[1]) Laband Bd. 4 S. 53; Arndt, Staatsrecht S. 494ff.; Seydel, Komm. S. 347f.; Brockhaus S. 144; Zorn 2. Aufl. Bd. 1 S. 209; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 714. Über die Verwendung der Ersparnisse vgl. insbesondere v. Rönne, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 120ff.; Thudichum bei Holtzendorff Bd. 2 S. 116; vgl. ferner Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1870/71, Stenogr. Ber. 4 S. 25, 212ff., 1883–1886, Stenogr. Ber. 4 S. 19f.

[2]) vgl. Verhandl. d. Kammer d. Abg. 1883—1886, Stenogr. Ber. 4 S. 19 Erklärung des Abg. Dr. Frankenburger).

[3]) Über die eigenen Einnahmen der Militärverwaltung vgl. VerBl. d. Kriegsministeriums 1878 S. 351.

zuziehen. Denn allerdings wird die an Bayern zu überweisende Summe im Reichshaushaltsetat nach dem Gesamtaufwand für Heereszwecke berechnet, welcher von Bayern und dem übrigen Reiche gemeinschaftlich zu tragen ist.[1]) Doch gehören dazu nicht jene einmaligen Ausgaben des außerordentlichen Etats, welche durch besondere Verhältnisse Bayerns oder der übrigen Staaten veranlaßt sind. Diese Summen sind vielmehr in den bayerischen Heeresetat aufzunehmen, und gegebenenfalls ist ihre Deckung mit Landesmitteln vorzusehen.

Die Ausgaben für die bayerischen Festungen sind aus der vom Reiche überwiesenen Summe zu decken; denn der Verfassungsgrundsatz des Art. 58 RV., daß die Kosten und Lasten des Kriegswesens von allen Bundesstaaten gleichmäßig zu tragen sind, findet auch hinsichtlich der bayerischen Festungen Anwendung. Soweit diese Kosten aus dem regelmäßigen Etat der Militärverwaltung zu bestreiten sind, nimmt Bayern nach dem Verhältnisse der Kopfstärke seines Kontingents daran Anteil, da sich die für Bayern im Reichsmilitäretat auszuwerfende Summe darnach berechnet, und für diese gemeinschaftlichen Ausgaben ist der bayerische Kriegsminister nicht verpflichtet, Zuschüsse aus Landesmitteln in die Spezialetats einzustellen. Dagegen müssen auch hier einmalige Ausgaben des außerordentlichen Etats, welche durch besondere bayerische Verhältnisse veranlaßt sind, mit Landesmitteln bestritten werden. Die Kosten der Herstellung neuer Befestigungsanlagen, mögen sie in Bayern oder im Gebiete eines anderen Bundesstaates angelegt werden, sind von Bayern in dem seiner Bevölkerungszahl entsprechenden Verhältnisse zu tragen.[2]) Sie erscheinen in den bayerischen Spezialetats nur dann, wenn es sich um neue bayerische Festungsanlagen handelt.[3])

Eine Sonderstellung nimmt die Festung Ulm ein. Hierüber bestimmt die Vereinbarung zwischen Preußen, Bayern und Württemberg[4]) v. 16. 7. 1874 in Art. 8:

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 489; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 3 S. 714.
[2]) Bündnisvertrag v. 23. 11. 1870 III § 5 V Abs. 2.
[3]) vgl. Laband Bd. 4 S. 75; Seydel in Hirths Annalen 1875 S. 1403.
[4]) Militärgesetze des Deutschen Reichs 2. Ausgabe Bd. 1 S. 173 ff.

„Die gesamten persönlichen und sachlichen Ausgabepositionen für die Festung Ulm, eingeschlossen der Festungsdotierungen für Artillerie und Fortifikation, finden in dem preußischen Militäretat des Reichshaushaltsetats in der Art Aufnahme, daß der auf Rechnung des bayerischen Militäretats fallende Anteil in Abrechnung gebracht und in letzterem entsprechend vorgetragen wird. Die Verwaltung der gesamten Etatssumme erfolgt durch Vermittlung der Intendantur des preußischen 14. Armeekorps seitens des preußischen Kriegsministeriums. An den sich ergebenden Ersparnissen hat Bayern nach Verhältnis seiner Beitragsquote Anteil".

Während also sonst die Verausgabung der Summen durch die bayerischen Militärverwaltungsbehörden erfolgt, wird sie in diesem Falle durch die preußischen vorgenommen. Das Verfahren, wonach die einzelnen Ausgabeposten im Reichshaushaltsetat ziffermäßig festgesetzt und von den entsprechenden Etatsposten des Reichshaushaltsetats in Abzug gebracht werden,[1]) bringt es mit sich, daß der bayerische Kriegsminister genötigt ist, in seine Spezialetats diese Summen in gleicher ziffermäßiger Höhe als an die preußische Militärverwaltung abzuführende Ausgabeposten aufzunehmen. Ein ähnliches Verfahren wird auch hinsichtlich der Ausgaben für den bayerischen Senat des Reichsmilitärgerichtes eingeschlagen.[2]) Es bedeutet diese Regelung eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatze, daß der bayerische Kriegsminister nur im allgemeinen die Etatsansätze des Reichsmilitäretats bei der Aufstellung der bayerischen Spezialetats verhältnismäßig zur Richtschnur zu nehmen hat. Er hat vielmehr in den erwähnten Fällen die im Reichshaushaltsetat für Bayern ziffermäßig ausgeschiedenen Summen in gleicher Höhe in die Spezialetats zu übernehmen. Hiermit ist sein freies Ermessen noch weiter eingeschränkt denn sonst.

Da nach der Vereinbarung v. 16. 7. 1874 das preußische

---

[1]) vgl. die Spezialetats des Reichshaushaltsetats für das Rechnungsjahr 1879/80, Etat für die Verwaltung des Reichsheeres, abgedruckt in Hirths Annalen 1880 S. 74ff., 104ff., 161ff.

[2]) vgl. Reichshaushaltsetat für das Rechnungsjahr 1907, RGBl. 1907 S. 147ff.

Kriegsministerium die Ausgabenverwaltung für die Festung Ulm hat, da es sie unbestrittenermaßen auch in den übrigen Beziehungen verwaltet, so ist es nicht der Reichskanzler, welcher die gesetzliche Vertretung der Festung Ulm hat, so wenig wie er etwa eine andere Festung vertritt. Vielmehr werden die auf preußischem Gebiete gelegenen Festungsplätze gleichwie die Festung Ulm ausschließlich und allein durch den preußischen Kriegsminister vertreten. Die entgegengesetzte Entscheidung des Reichsgerichts v. 13. 7. 1882[1]) ist demnach unrichtig, abgesehen davon, daß sie im Widerspruche steht mit der Reichsgerichtsentscheidung v. 9. 3. 1888.[2])

Wenn auch die Summe, welche zur Deckung der Ausgaben für das bayerische Heerwesen erforderlich ist, in dem Reichshaushaltsetat festgestellt und vom Reiche an Bayern überwiesen wird, so ergibt sich aus den allerdings nicht ganz klaren Bestimmungen des Bündnisvertrages, die nach der Schlußbestimmung zum Abschn. XII RV. die grundsätzliche Regelung des Aufwandes für das bayerische Heer beherrschen, daß die im Reichshaushaltsetat für den bayerischen Heeresaufwand festgestellte Summe mit der Überweisung an Bayern in der bayerischen Staatskasse bayerisches Geld wird, und daß Bayern mit seinem Anteile für den Heeresaufwand auf eigene Rechnung wirtschaftet. Die Finanzverwaltung des bayerischen Kriegsministers ist eine Verwaltung aus Reichsmitteln, nicht eine Verwaltung von Reichsmitteln. Sie wird auf Rechnung und im Namen des Königreichs Bayern, nicht des Reiches geführt. Der bayerische Militärfiskus ist Landesfiskus.[3])

Was nun den Militärfiskus in den drei übrigen Königreichen anlangt, so war ursprünglich nach den Bestimmungen der Reichsverfassung, wonach einerseits die Heeresverwaltung für Rechnung des Reiches geführt wird,[4]) es aber andererseits keine Reichs-

---

[1]) RGE. in Zivils. Bd. 8 S. 1.

[2]) RGE. in Zivils. Bd. 20 S. 148.

[3]) Dies wird in der Literatur einstimmig anerkannt: Laband Bd. 4 S. 341; Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 46; Arndt, Staatsrecht S. 436; Brockhaus S. 142 ff.; Seydel, Bayer. Staatsrecht S. 714.

[4]) Art. 58 RV.

militärverwaltung gibt, sondern nur Kontingentsverwaltungen, welche im eigenen Namen als eigenes Recht das Heerwesen verwalten, der Militärfiskus in Preußen, Sachsen und Württemberg ebenfalls Landesfiskus; denn zur Unterscheidung zwischen Landesfiskus und Reichsfiskus kommt es nicht darauf an, für wessen Rechnung die Verwaltung geführt wird, sondern in welchem Namen die Rechtsgeschäfte abgeschlossen werden.[1]) Hierin ist jedoch mit dem Erlasse des Reichseigentumsgesetzes v. 25. 5. 1873[2]) eine einschneidende Änderung eingetreten. Von diesem Gesetze, welches das gesamte Militäreigentum zum Eigentum des Reichsfiskus erklärte, hat die Entwicklung ihren Ausgang genommen, die mit unabweisbarer Folgerichtigkeit den Militärfiskus in Preußen, Sachsen und Württemberg zum Reichsfiskus umgestaltete und derem siegreichen Vordringen fast die gesamte Literatur einschließlich Labands, des eifrigsten Vorkämpfers für die Annahme eines Landesmilitärfiskus, wie auch die Rechtsprechung der Gerichte sich nicht verschließen konnte.[3])

Da die Kontingentsverwaltung von den Einzelstaaten geführt wird und die finanzielle Militärverwaltung von der technischen nicht getrennt wurde, so haben die Landesbehörden in Preußen, Sachsen und Württemberg auch die finanzielle Militärverwaltung

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 336.

[2]) RGBl. 1873 S. 113.

[3]) Über die Entwicklung des Militärfiskus vom Landesfiskus zum Reichsfiskus vgl. Laband 4. Aufl. Bd. 4 S. 335 ff. Für den Reichsmilitärfiskus: Laband 4. Aufl. Bd. 4 S. 340 f.; Meyer, VerwR. Bd. 2 § 200 Note 18; Hänel, Staatsrecht S. 513; Arndt, Staatsrecht S. 436; Schulze, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 264; Zorn, Reichsstaatsrecht 2. Aufl. Bd. 2 S. 541; Brockhaus §§ 8 u. 9; Bornhak Bd. 3 S. 45 ff.; Stengel, Preuß. Staatsrecht S. 577 f.; v. Weinreich in Gruchots Beitr. Bd. 33 (1889) S. 141 ff.; Gümbel in Hirths Annalen 1899 S. 175 ff.; Anschütz in Holtzendorff Enzyklopädie Bd. 2 S. 625; Entsch. d. RG. v. 9. 3. 1888 (Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 147 ff.); Entsch. d. RG. in Zivils. Bd. 24 S. 37; Denkschr. des Reichskanzlers aus dem Jahre 1887 oder 1886 (mitgeteilt im Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 150 ff.). Für den Landesfiskus: Laband 1. Aufl. Bd. 3, 2 S. 194, 223 ff., 3. Aufl. Bd. 2 S. 804 ff.; insbes. im Arch. f. öffentl. R. Bd. 3 S. 499 ff.; Seydel, Komm. S. 348 ff.; v. Stengel, Wörterb. Bd. 2 S. 363; vgl. ferner Joël, Annalen 1888 S. 837; Rosenberg a. a. O. S. 20.

wahrzunehmen. Die Landesbehörden, an ihrer Spitze die Kriegsministerien, sind es, welche bei allen zu der Verwaltung ihrer Kontingente gehörenden Geschäften die Einnahmen erheben und die Ausgaben leisten; der Militärfiskus wird durch die Landesbehörden vertreten.

Der preußische wie der bayerische Kriegsminister vertreten den Militärfiskus. Während aber der bayerische Kriegsminister die Finanzverwaltung namens und auf Rechnung des bayerischen Staates führt, handelt der preußische Kriegsminister für Rechnung und in Vertretung des Reiches.[1]) Der bayerische Kriegsminister vertritt den bayerischen Landesfiskus, der preußische Kriegsminister den Reichsfiskus. Alle von dem preußischen Kriegsminister abgeschlossenen Rechtsgeschäfte, mögen sie den Erwerb des Eigentums und sonstiger dinglicher Rechte oder den Erwerb von Forderungsrechten und die Übernahme von Verbindlichkeiten zum Inhalte haben, verpflichten und berechtigen unter keinen Umständen den preußischen Landesfiskus, sondern einzig und allein den Reichsfiskus. Im Gegensatze hierzu erwirbt durch die von dem bayerischen Kriegsminister abgeschlossenen Geschäfte niemals der Reichsfiskus, sondern allein der bayerische Landesfiskus Rechte und Pflichten.

Diese von Grund auf verschiedene Stellung des preußischen und des bayerischen Kriegsministers in der finanziellen Heeresverwaltung zieht eine wesentliche Folgeerscheinung nach sich. Reichsfiskus und preußischer Landesfiskus sind zwei ganz verschiedene Rechtspersönlichkeiten. Damit ist die Möglichkeit gegeben, daß der preußische Kriegsminister Verträge mit dem Landesfiskus abschließt. Dies hat auch das Reichseigentumsgesetz v. 25. 5. 1873 in § 2 Nr. 2 ausdrücklich anerkannt, indem es den Einzelstaaten das Eigentum an solchen Grundstücken wahrte, welche von ihnen an eine Verwaltung des Reiches, also auch an die Heeresverwaltung vermietet worden sind.[2]) Anders die Stellung des bayerischen Kriegsministers. Würde er Verträge mit dem bayerischen Landesfiskus ab-

[1]) RGE. v. 9. 3. 1888 (Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 147ff.); Denkschr. des Reichskanzlers im Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 150ff.

[2]) vgl. Brockhaus S. 33.

schließen, so würden diese den Landesfiskus gegen sich selbst berechtigen und verpflichten, die beiden vertragschließenden Parteien wären eine und dieselbe Rechtspersönlichkeit. Da der bayerische Landesfiskus nicht mit sich selbst Verträge abschließen kann, so entfällt für den bayerischen Kriegsminister die Möglichkeit, Rechtsgeschäfte mit dem Landesfiskus abzuschließen.

Da für alle aus der laufenden preußischen Kontingentsverwaltung entspringenden Forderungen und Verbindlichkeiten Rechtssubjekt der Reichsfiskus ist, da ferner alle von ihr erworbenen dinglichen und Eigentumsrechte dem Reiche zustehen, so ist es nur folgerichtig, daß die Rechnungskontrolle über die preußische Militärverwaltung durch den Rechnungshof des Reiches erfolgt.[1])

Doch unterliegen nicht alle Rechnungen der preußischen Militärverwaltung der Kontrolle des Rechnungshofes. Das preußische Etatsrecht kennt Fonds, die zur Deckung geheimer Ausgaben bestimmt sind. Die Rechnungen über diese in den Etats ausgesetzten Fonds zu geheimen Ausgaben sind der Tätigkeit der preußischen Oberrechnungskammer nach dem preußischen Gesetze v. 27. 3. 1872 betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer (GS. 1872 S. 278ff.) § 9 Abs. 3 entzogen. Da die Bestimmungen des preußischen Gesetzes vom 27. 3. 1872 in gleicher Weise auch für den Rechnungshof des Deutschen Reiches zur Anwendung kommen[2]) und sich ein solcher Fonds in dem Etat der preußischen Militärverwaltung (Kap. 43 Titel 3) findet, ergibt sich, daß die Rechnungen über diesen Fond der Revision durch den Rechnungshof nicht unterliegen. Vielmehr werden die Jahresrechnungen über ihn der alleinigen Prüfung des preußischen Kriegsministers unterzogen, welcher auch die Entlastung für sie erteilt.[3])

Im übrigen liegt dem Rechnungshofe die Revision und Kritik des gesamten Finanzgebarens des preußischen Kriegsministers

---

[1]) vgl. Laband Bd. 4 S. 52f.; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 542; Arndt, Staatsrecht S. 418.

[2]) RG. v. 11. 2. 1875, RGBl. 1875 S. 61.

[3]) Laband Bd. 4 S. 518 Note 5; Zorn 2. Aufl. Bd. 1 S. 475; Arndt, Staatsrecht S. 417.

ob, soweit es aus den Rechnungsposten erkennbar ist. Für die Erledigung der Monita des Rechnungshofes haben die einzelnen Militärbehörden Sorge zu tragen. Der preußische Kriegsminister hat in höchster Instanz im Einvernehmen mit dem Rechnungshofe auf die Erledigung der Monita hinzuwirken. Er ist es auch, welcher auf Antrag des Rechnungshofes Ordnungsstrafen gegen die der Militärdisziplin unterstellten Rechnungsleger verhängt.[1])

Außerdem hat der Reichskanzler die Pflicht, über die Ausgaben der preußischen Militärverwaltung dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.[2]) Da die Entlastung dem Reichskanzler erteilt wird und ausschließlich dieser die verfassungsmäßige Pflicht hat, dem Bundesrate und dem Reichstage Rechnung zu legen, so ergibt sich daraus, daß der preußische gleichwie der sächsische und württembergische Kriegsminister verpflichtet ist, dem Reichskanzler alljährlich Rechnung zu legen.[3])

Wenn demgegenüber Arndt, Staatsrecht S. 484 behauptet, die Kriegsminister hätten nicht dem Reichskanzler Rechnung zu legen, sondern nur durch diesen dem Bundesrate und dem Reichstage, der Reichskanzler sei lediglich Vermittler, so steht diese Ansicht unzweifelhaft mit dem Wortlaute des Art. 72 RV. im Widerspruche. Und wäre es nicht ein Unding, dem Reichskanzler auch für die Ausgaben der Militärverwaltung Entlastung zu gewähren, wenn er nicht einmal das Recht hat, von den Kontingentsverwaltungen Rechnungsablage an seine Person zu fordern? Müßte nicht im Gegenteile die Entlastung den Kriegsministern erteilt werden? Daraus ergibt sich unmittelbar, daß die Ansicht von Arndt unhaltbar ist.

Was nun die Ausgaben für das bayerische Heer anlangt, so hat zunächst der Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage nur nachzuweisen, daß die für das bayerische Heer

---

[1]) vgl. den Reichsgesetzentwurf vom Jahre 1872 betr. die Einrichtungen und die Befugnisse des Rechnungshofes § 17 Abs. 2 u. 3 (zit. nach Laband Bd. 4 S. 521 Note 4).

[2]) Art. 72 RV.

[3]) Laband Bd. 4 S. 53; Zorn 2. Aufl. Bd. 2 S. 542.

erforderliche, im Etat ausgeworfene Summe auch wirklich an Bayern überwiesen worden ist.[1])

Die Kontrolle und die Erteilung der Entlastung über die Verwendung dieser Summe liegt dagegen den nach bayerischem Staatsrechte hierzu berufenen Organen des bayerischen Staates ob. Wie das Heeresbudget in dem bayerischen Staatshaushalt eine besondere Stellung einnimmt und das Kassenwesen des Heeres von dem übrigen Staatskassenwesen getrennt ist, so ist auch die Rechnungsprüfung für die Heeresverwaltung eine gesonderte. Für sie ist eine besondere Revisionsstelle im Kriegsministerium errichtet.[2]) Es ist ferner unzweifelhaft, daß nach Titel VII § 10 VU. die Rechnungsnachweisungen über den Vollzug des Militäretats auch dem Landtage vorgelegt werden müssen. Wie der Landtag diese Rechnungsnachweisungen geschäftlich zu behandeln hat, welche Beschlüsse er darüber zu fassen hat, ist durch die Verfassungsurkunde dagegen nicht festgelegt. Daraus ergibt sich zweifellos, daß der Landtag dem Kriegsminister keine Entlastung über die von ihm geführte Finanzverwaltung zu erteilen hat, weder durch ein formelles Entlastungsgesetz (loi de comptes) noch durch formellen Beschluß.[3])

Die Entwicklung des Militärfiskus zum Reichsfiskus hatte für sämtliche drei in Betracht kommenden Kontingentsverwaltungen die Streitfrage im Gefolge, ob die sogen. justifizierenden Kabinettsorders[4]) auf dem Gebiete der Militärverwaltung unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder unter Gegenzeichnung des einzelstaatlichen Kriegsministers zu ergehen haben. Der Reichstag und Fürst Bismarck hatten früher angenommen,

---

[1]) Schlußbestimmung zum Abschn. XII RV.

[2]) MinBek. v. 11. 2. 1883, die Organisation der Rechnungsrevision in der Armee betr. (G.u.VBl. 1883 S. 140; Weber Bd. 16 S. 116).

[3]) v. Stengel, VU. S. 71; Piloty-Suttner, VU. S. 51. Die Behauptung von Brockhaus S. 162, das bayerische Kriegsministerium habe von dem Landtage Decharge zu erbitten, entspricht demnach nicht dem bayerischen Staatsrechte und ist irrtümlich; vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht § 401 Anm. 60.

[4]) Über den Begriff der justifizierenden Kabinettsorder vgl. Laband Bd. 4 S. 525; Arndt, Staatsrecht S. 425.

daß justifizierende Kabinettsorders der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürften. Im Gegensatze hierzu haben im Jahre 1890 Reichstag und Regierung die entgegengesetzte Ansicht vertreten, daß zur Gültigkeit justifizierender Kabinettsorders die Gegenzeichnung des Landeskriegsministers ausreichend und notwendig sei.[1]) Diese Ansicht ist in der Folgezeit denn auch allgemein anerkannt worden.

Hiernach ist zu unterscheiden, ob der Gegenstand der justifizierenden Kabinettsorder der Verwaltung des Einzelstaates untersteht oder ausnahmsweise kraft besonderer Bestimmung einem Rechte zugehört, welches dem Reiche oder dem Kaiser vorbehalten ist, wie z. B. das Eigentum an Festungswerken. Während in diesen Ausnahmefällen der Erlaß der justifizierenden Kabinettsorders dem Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers zugeschrieben werden muß,[2]) ist in den Regelfällen der Erlaß einer justifizierenden Kabinettsorder Akt der Landesverwaltung. Und diesen hat beim preußischen Kontingente der König von Preußen unter Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers zu vollziehen.[3]) Da das dem Könige von Preußen zustehende Recht zum Erlasse solcher Gnadenakte Ausfluß seines Militärverwaltungsrechtes ist und die Ausübung der Militärverwaltung der Reichsaufsicht untersteht, hat der Reichskanzler diese in der Richtung auszuüben, daß mit den Gnadenbewilligungen weder Mißbrauch getrieben noch durch sie Reichsinteressen verletzt werden. Die Form der Übernahme dieser Verantwortlichkeit ist aber nicht die Gegenzeichnung, sondern die Überreichung der Rechnungen an Bundesrat und Reichstag mit dem Antrage auf Erteilung der Entlastung.[4]) Demnach ist für die in dem Bereiche der preußischen Kontingentsverwaltung vorkommenden justifizierenden Kabinettsorders die alleinige Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers erforderlich und genügend.

[1]) vgl. Bericht der Rechnungskommission des Reichstages v. 17. 1. 1890 Drucksachen Nr. 126) sowie den Bericht in den Drucksachen 1890/91 Nr. 463.

[2]) vgl. Notate des Rechnungshofes Nr. 114a und 126 zur allgemeinen Rechnung von 1882/83 (zit. nach Joël in Hirths Annalen 1888 S. 847).

[3]) Laband Bd. 4 S. 530; Arndt, Staatsrecht S. 425 ff., 451, 484; Seydel, Komm. S. 354; Joël in Hirths Annalen 1888 S. 837 ff.

[4]) Laband Bd. 4 S. 530 f.; Joël a. a. O. S. 843 ff.

15. Kapitel.

Die besondere staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers.

Die Heeresverwaltung ist nach dem Reichsverfassungsrechte Landesverwaltung und als solche Recht und Pflicht der Kontingentsherren. Daraus ergibt sich unmittelbar, daß die Kontingentsherren es sind, welche die Militärverwaltung durch ihre Befehle beherrschen.

Wenn demgegenüber Brockhaus S. 125 behauptet, während früher der Befehl des Kontingentsherrn für die Verwaltung des Kontingents maßgebend gewesen sei, könne jetzt nur der Kaiser bezw. der von diesem ernannte Höchstkommandierende des Kontingents, nicht aber der Kontingentsherr oder in dessen Auftrag der Landeskriegsminister die Kontingentsverwaltung durch Befehle beherrschen, so steht diese Meinung offenbar im Widerspruche mit dem geltenden Verfassungsrechte und mit der Praxis. Allerdings kann das Reich vermöge des ihm zustehenden Gesetzgebungsrechtes in die einzelstaatliche Militärverwaltung eingreifen. Es ist befugt, den Wirkungskreis der partikularen Kriegsministerien zu bestimmen und zu begrenzen[1]) oder auch deren Funktionen auf zentrale, allen Kontingentsverwaltungen gemeinsame Organe zu übertragen.[2]) Doch hat es dabei die den Landesherren verfassungsmäßig oder vertragsmäßig zustehenden Rechte, insbesondere das Recht der Wahrnehmung dieser Befugnisse durch eigene Organe, zu beachten und unberührt zu lassen.

Als solches Zentralorgan kann auch das preußische Kriegsministerium bestellt werden. Es steht nichts im Wege, daß die Reichsgesetzgebung mit Zustimmung der beteiligten Kontingentsstaaten, erforderlichenfalls unter Wahrung der im Art. 78 RV.

---

[1]) vgl. für das Pensionswesen: Militärpensionsgesetz v. 27. 6. 1871 §§ 3, 17, 20, 25–27, 44 u. 116; für das Disziplinarwesen: Reichsbeamtengesetz v. 31. 3. 1873 §§ 8, 15, 16, 81.

[2]) vgl. die Einsetzung der Reichsrayonkommission durch Rayongesetz v. 21. 12. 1871. Ferner die eigentümlich zentralisierte Organisation des militärischen Eisenbahnwesens nach der Militärtransportordnung v. 18. 1. 1899 § 3.

vorgeschriebenen Formen, dem preußischen Kriegsministerium die Wahrnehmung von Geschäften für das gesamte deutsche Reichsheer überträgt,[1]) wie es auch für die Reichsmarine geschehen ist.[2])

Die eigentümliche Gestaltung des Militärverfassungsrechtes durch die Reichsverfassung, welche einerseits dem Kaiser den Oberbefehl und einzelne Verwaltungsrechte übertrug, ihm aber andererseits zur Wahrnehmung dieser Befugnisse keine eigene Militärbehörde zur Verfügung stellte, und die Übertragung der Kaiserwürde an die Krone Preußen mußten im Laufe der Jahre naturgemäß die Folgeerscheinung zeitigen, daß die Geschäftsbefugnisse des preußischen Kriegsministeriums allmählich über die seiner Wirksamkeit gesteckten territorialen Hoheitsgrenzen hinauswuchsen und schließlich das ganze Reich mit Ausnahme Bayerns in einzelnen Beziehungen seiner Tätigkeit unterwarfen. Das preußische Kriegsministerium hat eine dreifache Funktion: Es bearbeitet alle diejenigen Verwaltungsgeschäfte, welche nach Maßgabe der preußischen Verwaltungsnormen der persönlichen Entscheidung des Kriegsherrn vorbehalten sind; es führt die behördenmäßige Aufsicht und Entscheidung in höherer Instanz über die innerhalb des Armeekorps sich vollziehende Verwaltung, insbesondere um die Gleichmäßigkeit der Auslegung und Handhabung der Verwaltungsnormen aufrechtzuerhalten; endlich verwaltet es unmittelbar alle diejenigen Angelegenheiten und Einrichtungen, welche in zentraler Weise für die gesamte Armee unangesehen ihrer Gliederung nach Armeekorps geordnet sind, wie insbesondere das höhere Bildungswesen, die technischen Institute, die besonderen Formationen.[3])

Wenn innerhalb des so bestimmten Geschäftsumfanges das preußische Kriegsministerium Angelegenheiten bearbeitet, welche an sich dem kaiserlichen Oberbefehls- oder Verwaltungsrechte

---

[1]) Militärtransportordnung v. 18. 1. 1899 § 3.

[2]) RG. v. 26. 6. 1893 betr. die Ersatzverteilung Art. 2 § 1 Abs. 3.

[3]) So Hänel, Staatsrecht S. 521; vgl. auch Meyer, VerwR. Bd. 2 S. 60; Laband Bd. 4 S. 64; Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 2 S. 277 ff.; v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 4. Aufl. Bd. 1 S. 679; Gaupp, Württemberg. Staatsrecht § 98 II.

unterliegen und sich auf das ganze Reich mit Ausnahme Bayerns erstrecken, so wird es dadurch nicht zu einer Reichsbehörde, sondern es bleibt nach wie vor preußische Staatsbehörde. Die Bearbeitung dieser Angelegenheiten steht dem preußischen Kriegsminister nicht als Ausfluß seiner Amtsgewalt als Staatsbehörde zu, sondern er muß vom Kaiser eigens damit betraut sein. Er fungiert hierbei nicht als übergeordnete Behörde höchster Instanz kraft eigenen Rechtes, sondern er wird lediglich als Hilfsorgan des Kaisers tätig. Es stehen ihm dabei auch nicht jene Rechte behördenmäßiger Überordnung gegenüber den württembergischen oder sächsischen Militärbehörden, insbesondere gegenüber dem württembergischen oder sächsischen Kriegsministerium zu, welche aus dem Rechte der Dienstgewalt fließen, also vor allem nicht das Recht des Dienstbefehls. Die Tätigkeit des preußischen Kriegsministers bleibt streng auf die Bearbeitung dieser Angelegenheiten beschränkt; sobald an die Behörden der Kontingente, welche nicht der preußischen Verwaltung unterworfen sind, Weisungen oder Befehle zu ergehen haben, können sie nicht vom preußischen Kriegsminister, sondern ausschließlich von dem Kaiser ausgehen, der allein innerhalb der ihm durch die Reichsverfassung gezogenen Schranken das Recht hat, Befehle an die Militärbehörden der Bundesstaaten zu erteilen, welche die Verwaltung ihrer Kontingente noch selbst führen. Ja selbst gegenüber den der Verwaltung des preußischen Kriegsministers unterliegenden Kontingenten vermag seine Verwaltungsbefugnis das Recht nicht zu decken, in Angelegenheiten, welche der Zuständigkeit des kaiserlichen Befehls- oder Verordnungsrechtes anheimgegeben sind, Befehle an die untergebenen Behörden zu erlassen; denn der preußische Kriegsminister kann die der Kontingentsverwaltung durch die Reichsverfassung gezogenen Grenzen nicht überschreiten. Soweit Angelegenheiten in Frage stehen, welche dem Kontingentsverwaltungsrechte der Landesherren unterliegen, hat der preußische Kriegsminister alle aus dieser Verwaltung entspringenden Befugnisse als oberste Verwaltungsbehörde gegenüber allen seiner Verwaltung unterstehenden Behörden wahrzunehmen; soweit dagegen Angelegenheiten vorliegen, welche Sache des kaiserlichen Befehls- oder

Verordnungsrechtes sind, beschränkt sich das Recht des Kriegsministers auch gegenüber den untergebenen Behörden auf deren Bearbeitung, und jede weitergehende Befugnis, insbesondere das Recht des Dienstbefehles, würde eine Überschreitung seiner Amtsbefugnisse bedeuten, deren rechtmäßige Ausübung nur die der Landesverwaltung zustehenden Befugnisse in sich begreift.

Was im übrigen die Beteiligung der nichtpreußischen Kontingente an den zentralen Einrichtungen des Heeres anlangt, so erscheint sie nicht als eine Ausdehnung der Machtbefugnisse des preußischen Kriegsministers auf diese Kontingente, sondern als eine Zulassung derselben zu den Einrichtungen der preußischen Armee.

Schluß.

16. Kapitel.

Wenn der preußische Kriegsminister heute Erlasse und Verfügungen des Königs zeichnet, welche dadurch nicht nur für die preußischen Truppenteile, sondern für eine Armee Gültigkeit erlangen, welche die gesamten Kontingente mit Ausnahme des bayerischen, sächsischen und württembergischen umfaßt, wenn er Geschäfte vornimmt, welche ihrer Natur nach einheitlich für die ganze deutsche Armee erledigt werden müssen, so hat die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers die Machtbefugnisse eines preußischen Staatsministers durchbrochen. Die Stellung, welche er heute einnimmt, verdankt er der Eigenschaft seines Königs als Deutschen Kaisers und obersten Kriegsherrn und nicht in letzter Linie den Militärkonventionen. Und diese Stellung des preußischen Kriegsministers ist eine staatsrechtliche Anomalie. Der preußische Kriegsminister ist, obgleich sich sein Wirkungskreis weit über die Grenzen der preußischen Monarchie ausgedehnt hat, doch preußischer Staatsminister geblieben. Seine Ernennung verdankt er der Gunst seines Königs, seine konstitutionelle Verantwortlichkeit wird getragen von den Grundsätzen der preußischen Verfassung, und ihre Geltendmachung steht einzig und allein den konstitutionellen Faktoren Preußens zu. Könnte man auch nur entfernt daran denken, auch den Faktoren der dem preußischen Armeeverbande angehörenden Staaten das Recht einzuräumen, die konstitutionelle Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers auch vor ihrem Forum geltend zu machen? Die hegemonische Stellung des preußischen Kriegsministers findet ihre Erklärung in der Geschichte. Wenn Preußen als dem größten Bundesstaate, der zugleich die größte Armee besitzt, gewisse Vorzugsrechte auf dem Gebiete des Heerwesens eingeräumt wurden, wenn dem Könige von Preußen

als Deutschem Kaiser der Oberbefehl über den größten Teil des deutschen Heeres in Friedenszeiten, über die gesamte deutsche Armee in Kriegszeiten zusteht, was lag dann näher, als in Fällen, welche ihrer Natur nach einer einheitlichen Regelung für die gesamte deutsche Kriegsmacht bedurften, auf den Kriegsminister von Preußen zurückzugreifen, der Kriegsminister des obersten Kriegsherrn ist und dessen Verwaltung zugleich der weitaus größte Teil der deutschen Truppen untersteht? Immerhin, mag auch die Stellung des preußischen Kriegsministers noch so machtvoll auf dem Gebiete der deutschen Heeresverwaltung hervorragen, kann er sich doch auf einem wichtigen Felde seiner Tätigkeit, dem Militärfinanzwesen, der Einwirkung des höchsten Reichsbeamten, des Reichskanzlers, nicht entziehen.

Ein weitaus einheitlicheres Bild bietet, wenigstens in Friedenszeiten, die staatsrechtliche Stellung des bayerischen Kriegsministers dar. Hier keine Ausdehnung der Amtsbefugnisse über die Grenzen der bayerischen Monarchie hinaus, hier keine Einwirkung des Reichskanzlers, sondern freie Entfaltung der Verwaltungstätigkeit nach allen Seiten, eingeschränkt lediglich durch die Vorschriften der Gesetze, und volle Verantwortlichkeit gegenüber König und Volksvertretung. Die militärische Sonderstellung Bayerns ermöglicht es eben, die technischen militärischen Erfordernisse mit den staatsrechtlichen Hoheitsansprüchen zu vereinigen, während die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers gerade deswegen Klarheit und scharfen Umriß vermissen läßt, da die staatsrechtlichen politischen Ansprüche der Einzelstaaten mit dem technisch militärischen Erfordernisse der größtmöglichsten Einheit der deutschen Armee in einem unausgleichbaren Widerspruche stehen.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.